Die Rechtsstellung der gemeindlichen Wirtschafts-unternehmen in Deutschland.

INAUGURAL-DISSERTATION
zur
Erlangung der Doktorwürde
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Johann Wolfgang Goethe-Universität
aus Frankfurt a. M.

vorgelegt von

KARL BINDING
aus Frankfurt (a. M.)

19 NOLTE 37

DISSERTATIONS-VERLAG G. H. NOLTE DÜSSELDORF

Referent: Professor Dr. Friedrich Giese

Korreferent: Dozent Dr. Walter Krusch

Tag der mündlichen Prüfung: 14. November 1936.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

GLIEDERUNG.

Erster Teil:

I. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in der Zeit des Liberalismus.

1. Die gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe vor dem Weltkrieg 1
2. Die Ausdehnung der Gemeindewirtschaft seither 3
3. Zusammenfassende Kritik 11

II. Die Einstellung des Nationalsozialismus zur Wirtschaft, insbesondere zur öffentlichen Wirtschaft 13

Zweiter Teil:

Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden im nationalsozialistischen Staat und ihr Recht.

I. Die gemeindliche Selbstverwaltung und die Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsbetätigung.

1. Wesensgemäße Aufgaben der gemeindlichen Selbstverwaltung 16
2. Insbesondere die Grenzen der gemeindlichen Wirtschaftsbetätigung 18
3. Ihre Überwachung durch den Staat 30

II. Die Organisationsformen gemeindlicher Wirtschaftsbetriebe.

1. Eigenbetriebe 35
2. Rechtlich selbständige Unternehmen.
   a) Gemeindeeigene Unternehmen 43
   b) Gemischtwirtschaftliche Unternehmen 46

III. Die Grundsätze für Wirtschaftsführung und Finanzgebarung der Gemeindebetriebe.

1. Ertragsgrundsatz 49
2. Aufwands- oder Kostendeckungsgrundsatz 53
3. Rücklagegrundsatz 57
4. Verlustbringende Unternehmen 58
5. Monopolbetriebe 58
6. Haushalts- und Betriebskontrolle 59

IV. Rückblick und Ausblick 61

Verzeichnis des benutzten Schrifttums 64

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552326_0007

ERSTER TEIL.

I. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in der Zeit des Liberalismus.

1. Die gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe vor dem Weltkrieg.

Der Aufschwung der gemeindlichen Wirtschaft in dem Sinn, wie sie den Gegenstand dieser Arbeit darstellt, fällt in das Zeitalter des liberalen Staates. Die wirtschaftliche Betätigung der Stadtgemeinde früherer Jahrhunderte, die geschichtliche Grundlage der Kommunalwirtschaft überhaupt, braucht daher nicht geschildert zu werden[1]).

Die Entwicklung des industriellen und technischen Lebens, des Handels und Verkehrs im 19. Jahrhundert ließ die Bevölkerung der Städte in einem für frühere Vorstellungen ungeahnten Ausmaß wachsen. Die Niederlassungsfreiheit begünstigte den Zuzug vom Lande („Landflucht"), die besseren Verdienstmöglichkeiten und die als Vorzüge empfundenen Annehmlichkeiten des städtischen Lebens lockten immer mehr Menschen in die Städte, vor allem in die Großstädte, bei denen die Einverleibung von Vororten ein weiterer Faktor für die Vergrößerung der Bevölkerungszahl einer Gemeinde wurde. Mit dieser Zunahme der Bevölkerungszahl wuchsen die Aufgaben der Städte, stiegen die öffentlichen Bedürfnisse in entsprechendem Umfang — Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und Beleuchtung, Beschaffung von Verkehrsmitteln und Abfuhrmöglichkeiten, Einrichtung von Markthallen, Hafenanlagen, Errichtung von Anstalten, die der Reinlichkeit und Gesundheit dienten.

Hatte früher private Unternehmertätigkeit solche wirtschaftlichen Bedürfnisse befriedigt[2]) — wobei häufig die Städte Verträge mit privaten Unternehmungen schlossen — so schien jetzt die Zeit gekommen, alle Einrichtungen dieser Art in die Hand öffentlicher Versorgungswirtschaft zu übernehmen. Verkehrs- und Bedarfsunternehmungen, wirtschaftliche Versorgungsbetriebe aller Art wurden Gemeindeverwaltungsangelegenheiten. Den kommunalen Wasserwerken und Schlachthäusern folgten Gaswerke und Straßenbahnen. Hinzu kamen öffentlich verwaltete Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, schließlich auch Häfen, Werftanlagen, Lagerhäuser, Beteiligungen an industriellen Unternehmungen (Bergwerke, Kraftwerke, Werkstätten für eigenen Bedarf).

1) Vgl. Maretzky, Wirtschaftsbetriebe der Gemeinden, 1934, S. 6—9; Fuchs, Gemeindebetriebe, in Hdwbch. d. Kommunalwissenschaften, Band II, S. 242 ff. 1922; Brandt, Die wirtschaftliche Betätigung der öffentl. Hand, 1929, S. 17 ff.

2) Sperlich, Öffentlichrechtl. u. privatrechtl. betriebene Gemeindeanstalten und Einrichtungen, in Annalen d. Deutschen Reiches 1931, S. 69 und 73.

Gewaltige Aufgaben erwuchsen so den Gemeinden und wurden glänzend gelöst. Der Stein'schen Städteordnung vom 19. November 1808 gereichte zum besonderen Ruhmestitel, daß dieses Werk, geschaffen für die kleinen und armen Städte des damaligen Preußen, es rechtlich und organisatorisch ermöglichte, den gewaltigen Apparat der modernen Großstadtwirtschaft in die Gemeindeverwaltung einzubauen, ohne daß die Rechtsgrundlagen der Selbstverwaltung geändert zu werden brauchten.

Gesetzliche Normierung der wirtschaftlichen Betätigung der städtischen Selbstverwaltung fehlte. Nur über den Gemeindehaushalt finden sich in den Städteordnungen einige Vorschriften (z. B. in den §§ 66 ff. der St. O. f. d. östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853) und über die Pflichten und Zuständigkeiten der städtischen Organe hinsichtlich der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten (daselbst §§ 35 ff., 56 ff.). Im übrigen war die Rechtsgrundlage für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden der Grundsatz der örtlich begrenzten Universalität (Totalität, Unbeschränktheit) des Aufgabenkreises der Gemeinden, wie er jedenfalls für das preußische Recht von Rechtsprechung und Lehre entwickelt wurde[3]). Da die Gemeinde als Gebietskörperschaft zur Befriedigung der Gemeininteressen des Gebietes anerkannt war, so galt sie als berufen und berechtigt, alle öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, die der Staat nicht sich oder anderen Verbänden vorbehielt. Sie konnte daher „alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des einzelnen fördert" (OVG. Bd. 12, 158).

Es war also in erster Linie eine Frage der Kommunalpolitik, welche wirtschaftlichen Aufgaben in die öffentliche Verwaltung einbezogen und wie sie verwirklicht werden sollten. Großzügigkeit auf diesem Gebiet trug erheblich bei zum Aufblühen der Städte in der Vergangenheit, zu ihrem Wachsen und ihrem Reichtum.

Im allgemeinen beschränkte sich die gemeindliche Wirtschaftstätigkeit zunächst auf die Versorgungs- (Gas, Wasser und Elektrizität) und Verkehrsbetriebe (Beförderung, Hafenanlagen). Als Rechtsformen, in denen solche gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe am zweckmäßigsten geführt werden konnten oder sollten, ergaben sich zwei Möglichkeiten: entweder reiner Regiebetrieb, bei dem die einzelnen Versorgungsanstalten rechtlich keine Selbständigkeit besaßen oder gemischtwirtschaftlicher Betrieb in der Form einer handelsrechtlichen Gesellschaft unter Heranziehung privaten Kapitals. Diese gemischtwirtschaftliche Form setzte sich bis zum Weltkrieg mehr und mehr durch[4]). Sie vermochte erheblichere Überschüsse zum Gemeindehaushalt zu liefern und gestattete freiere Entfaltung der Unternehmertätigkeit.

3) Vgl. OVG. Bd. 12, 158.

4) Vgl. Passow, Die gemischt-privaten und öffentl. Unternehmungen auf dem Gebiete der Gas- und Elektrizitätsversorgung und des Straßenbahnwesens, 1912.

Das reine Verwaltungsunternehmen (Regiebetrieb), die für Einrichtungen polizeiverwaltungsmäßigen Charakters naheliegende Verwaltungsform, war auch für Versorgungsbetriebe die historisch gegebene Gestaltung. Letztere schienen jedenfalls zunächst nur einen Nebenbetrieb der Straßen- und Bauverwaltung darzustellen. Ursprünglich waren sie auch ihrer Aufgabe entsprechend öffentliche „Anstalten", die dem Gemeinnutzen allein zu dienen hatten. Allmählich gewannen bei ihnen Gewinnerzielungsbestrebungen starken Einfluß; diese Gewinnabsichten ließen sie mehr und mehr zu Erwerbsunternehmungen heranwachsen. Damit begaben sich die Gemeinden auf Neuland und sahen sich vor die Aufgabe gestellt, die Betriebsform der veränderten wirtschaftlichen Zwecksetzung anzupassen[5]). Denn der überkommene Regiebetrieb konnte jedenfalls den Bedürfnissen aller Erwerbsunternehmungen nicht mehr genügen. Er war mit der büromäßigen Gemeindeverwaltung eng verflochten; eine gewisse Schwerfälligkeit haftete solcher Wirtschaftsführung an. Die Gemeinden gingen also mehr und mehr dazu über, diese Betriebsform zu verlassen und für ihre Erwerbsunternehmungen den gemischtwirtschaftlichen Betrieb einzuführen. Ein Weg war beschritten, der gemeindlicher Wirtschaft weite Tore öffnete.

2. Die Ausdehnung der Gemeindewirtschaft seither.

Im Kriege erfuhr die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden erneut gewaltige Ausdehnung, die auch in der Nachkriegszeit angehalten hat. Das Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919 und Art. 156, I der Weimarer Reichsverfassung gaben die Möglichkeit, privatwirtschaftliche Unternehmungen, die sich für Vergesellschaftung eignen, in Gemeineigentum zu überführen und die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen zu beteiligen. Damit war also für die Bildung von gemischtwirtschaftlichen Betrieben eine besondere reichsverfassungsrechtliche Sanktion gegeben.

Infolge der Notwendigkeit, die Lebensmittel-, Brennstoff- und Futtermittelversorgung der Bevölkerung in die öffentliche Hand zu übernehmen, weil die Privatwirtschaft wegen der Knappheit dieser Gegenstände zur gleichmäßigen Verteilung nicht mehr imstande war, wurden die bis dahin üblichen Grenzen der Eigenwirtschaft der Gemeinden mehr und mehr überschritten. Die Gemeindewirtschaft griff in großem Ausmaß auf Gebiete über, die bisher ausschließlich privater Wirtschaftsbetätigung vorbehalten waren. Starke Beeinträchtigung der privaten Unternehmungen war die zwangsläufige Folge. Wenn auch diese Betriebe nach Beendigung des Krieges teilweise wieder abgebaut wurden, so kann man doch diese Entwicklung im

5) Vgl. Hoffmann, Die Organisationsform der reinen Verwaltungsunternehmung, in „Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen" in Schriften d. Vereins f. Sozialpolitik; Bd. 176, I. S. 185.

Kriege mit als Ursache für die immer stärkere und damit ungesunde Betätigung der Gemeinden auf wirtschaftlichem Gebiet in der Nachkriegszeit bezeichnen. Weiterhin hatten Inflation und marxistische Sozialisierungsbestrebungen die wirtschaftliche Ausweitung der Gemeindewirtschaft begünstigt. Schließlich war noch ein weiterer Faktor für die Ausbreitung der Gemeindewirtschaft das Macht-, Geltungs- und Finanzbedürfnis der damaligen Gemeindeleitungen[6]). Dabei darf auch nicht vergessen werden, daß gelegentlich die Schaffung von Versorgungsposten für Parteimitglieder die Übernahme von Betrieben in die öffentliche Wirtschaft förderte. Die einzelnen Gemeinden suchten sich nicht selten wahl- und planlos in der Übernahme neuer wirtschaftlicher Aufgaben zu überbieten. Es wurden ihnen Betriebe angegliedert, für die bis dahin die private Industrie, Handel und Handwerk als allein zuständig angesehen wurde. So entstanden städtische Gastwirtsbetriebe, Druckereien, Hotels, Kaufhäuser, Lebensmittelgeschäfte, Mietautogesellschaften, Wäschereien, Bäckereien, Handel mit Beleuchtungskörpern und Bekleidungsgegenständen usw.

Durch dieses Übergreifen der gemeindlichen Wirtschaft auf früher ausschließlich der Privatwirtschaft vorbehaltenes Gebiet erwuchs der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden eine starke Gegnerschaft. Diese Angriffe haben erstmalig zur Schaffung besonderer gesetzlicher Vorschriften in Kapitel VIII, fünfter Teil der dritten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen usw. vom 6. Oktober 1931 Veranlassung gegeben (RGBl. I, 562, Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand). Vorgeschrieben wurden regelmäßige Prüfungen der gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe durch Bilanzprüfer. Das Ziel war, auf ihren Abbau hinzuwirken und zwar derjenigen, die durch den öffentlichen Zweck gemeindlicher Wirtschaftsführung nicht gerechtfertigt und danach als unzulässige Konkurrenz der privaten Wirtschaft erschienen. Das Mittel freilich war von wenig durchgreifender Wirkung.

Die Frage der Betriebsform kommunaler Unternehmungen wurde in der Nachkriegszeit immer dringender; denn die durch den Kriegsausgang geschaffene wirtschaftliche und steuerliche Lage forderte von den Gemeindebehörden größte Wirtschaftlichkeit und Abführung möglichst großer Überschüsse zum Gemeindehaushalt. Der Regiebetrieb mit seinen Nachteilen — Abhängigkeit vom Instanzenzug der Verwaltung, Abschwächung der Initiative der Leiter, der bürokratischen Organisation, insbesondere beim Rechnungswesen Bindung an den vorher genehmigten Haushaltsplan — genügte den Anforderungen an die finanzielle Ausbeute in den wenigsten Fällen. Auch die gemischtwirtschaftliche Form, die vor dem Kriege mehr und mehr Verwendung gefunden hatte, verlor an Bedeutung. Man lehnte

6) Vgl. Richter, Verwaltungsrecht d. öffentl. Anstalt, S. 78, in Veröffentlichungen d. deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 6, 1929. Vgl. Wiedenfeld, Wirtschaft der öffentlichen Hand, in Grundriß d. Betriebswirtschaftslehre, Bd. II, S. 140, 1927.

jetzt den privaten Einfluß ab, der für die Rentabilität der Unternehmen günstig gewesen war, da die Beteiligung des Privatkapitals an den Überschüssen unerwünscht schien, auch weil ein rein privatwirtschaftlicher Rentabilitätsgesichtspunkt den gemeindepolitischen und Sozialisierungsgrundsätzen der neuen Zeit Abbruch tun könnte [7]).

Inzwischen hatte die Praxis unter Festhalten am Grundgedanken der Kommunalisierung bereits zwei neue Wege einer beweglicheren Betriebsgestaltung herausgebildet; einmal die rein kommunale Gesellschaft — „öffentliche Kapitalgesellschaft" — und sodann den sogenannten „verbesserten Regiebetrieb", also einen Regiebetrieb in von bürokratischen Fesseln befreiter Form [8]).

Bei dieser letzteren Wirtschaftsführung betreibt die Stadtverwaltung das Unternehmen im Rahmen ihres Verwaltungsapparates. Aber die Leiter sind freier gestellt, als es sonst bei städtischen Beamten der Fall ist. Die Hemmungen, die dem einfachen Regiebetrieb anhaften, sind beseitigt (besonderer Etat, Übertragung der den städtischen Körperschaften zustehenden Befugnisse auf die verantwortliche Werksleitung) [9]).

Die kommunale Gesellschaft in Form der Gesellschaft privaten Rechts (meist Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaft), deren Kapital ausschließlich von der Gemeinde aufgebracht wurde, fand starke Verbreitung. Sie versucht die Vorzüge des gemischtwirtschaftlichen Betriebes, die kaufmännisch bewegliche Verwaltung und die Ablösung vom bürokratischen Verwaltungsapparat zu vereinigen unter Vermeidung ihrer Nachteile. Die Anwendung der privatrechtlichen Gesellschaftsform auf die bisher unselbständigen wirtschaftlichen Betriebe hat zuerst Königsberg vorgenommen (1919 Gründung der Gasbetriebs-G.m.b.H.). Viele andere Städte, vor allem Berlin, sind diesem Beispiel bald in größtem Umfange gefolgt [10]). „Diese Form scheint am vollkommensten die Vorzüge öffentlichen Kapitalbesitzes mit dem Vorteil kaufmännischer Geschäftsführung zu vereinigen. Ohne jegliche Verpflichtung gegen privatkapitalistische Interessen auf der einen Seite und ohne Hemmung durch einen schwerfälligen und langsam arbeitenden Apparat auf der anderen Seite ist die öffentliche Gesellschaft in der Lage, den Dienst an der Allgemeinheit mit dem Streben nach Rentabilität zu verbinden." [11]) In die Leitung des Betriebes wurde ein besonders tüchtiger Fachmann berufen, der bei einer Gesellschaft privatrechtlicher Form angemessene Besoldung erhalten konnte, ohne die Vorbedingungen eines höheren Beamtenpostens erfüllt zu haben. Den Aufsichtsrat, der auch bei der „öffentlichen" G.m.b.H. regelmäßig be-

---

7) Vgl. Boelsen, Kapitalgesellschaften in öffentlicher Hand, 1929, S. 11.
8) Vgl. Falck, Kommunale Wirtschaftspolitik, 1932, S. 123 und 131.
9) Näheres bei Falck, a.a.O., S. 131 ff.
10) Vgl. Sigloch, Die Unternehmungen der öffentlichen Hand, 1929, S. 106 und Falck, a.a.O., S. 123 ff.
11) Vgl. Staudinger, Der Staat als Unternehmer, 1932, S. 46.

stellt wurde[12]), setzte man aus Sachkundigen und Vertretern der öffentlichen Körperschaft zusammen. Durch die Verwendung der G.m.b.H. oder A.-G. für ihre wirtschaftlichen Betriebe — Fleiner nennt sie „öffentliche Anstalten in Privatrechtsform“[13]) — hatten die Gemeinden nun die Möglichkeit, wie private Unternehmer aufzutreten. Diese Unternehmungen konnten, was besonders hervorgehoben werden muß, selbständig Kredit beanspruchen. Das war damals für die Gemeinden von großer Bedeutung. Sie konnten sich auf dem Gebiet des Anleihewesens mit Hilfe ihrer Gesellschaften vielfach der Kommunalaufsicht entziehen[14]). Die Klarheit und Sauberkeit des Haushaltswesens wurde durch Einführung dieser Organisationsform stark beeinträchtigt. Auch erwuchs die Gefahr eines zu starken Eigenlebens der Gesellschaften und damit einer Entwicklung, die dem ursprünglichen Sinne der Gründung zuwider lief. So konnte es vorkommen, daß ein Unternehmen, das vielleicht aus sozialistischen Gesichtspunkten heraus übernommen worden war, in die Form einer öffentlichen Kapitalgesellschaft gekleidet nach streng kapitalistisch-rationalistischen Grundsätzen wie ein privates Unternehmen wirtschaftete.

Ein fernerer Gesichtspunkt verdient Hervorhebung. Auf Grund erheblicher diesen Betrieben gewährter Vergünstigungen — Steuerprivileg, Beihilfen in schwieriger Finanzlage — gelangten Gemeinden dazu, ihren Bürgern erhebliche Konkurrenz auf vielen Wirtschaftsgebieten zu machen. Diese Mißverhältnisse waren verursacht durch die Richtungslosigkeit der Zeit des Weimarer Verfassungssystems, in der ja der Staat selbst auch wenig planvoll sozialisierte und nach kapitalistischen Gesichtspunkten wirtschaftete. Als gegen Ende des vorigen Jahrzehnts dann die wirtschaftliche Konjunktur abebbte, gerieten die Gemeinden in erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten. Die Einnahmen (aus Wirtschaftsbetrieben und Steuern) gingen entsprechend der ganzen wirtschaftlichen Lage zurück, während die Ausgaben stiegen, insbesondere auf dem Gebiet der Wohlfahrts-, Erwerbslosenfürsorge und sonstiger sozialer Beihilfen. Reserven waren aber nicht vorhanden. Die Privatwirtschaft suchte nun unter Ausnutzung der Notlage der Gemeinden die gemeindliche Wirtschaft durch Rückkauf und Verpfändung zu beschränken[15]). Die selbständige Betriebsform des öffentlichen Unternehmens mit privater Rechtspersönlichkeit erleichterte dies. Nunmehr wurden viele Betriebe eine starke Belastung der Gemeinden, statt wie ursprünglich eine erfreuliche Einnahmequelle zu sein. Einen schweren Verlust hat z. B. die öffentliche Elektrizitätswirtschaft im Krisenjahr 1931 erlitten durch den Verkauf der Berliner Elektrizitätswerke A.-G. (Bewag)

12) Vgl. Boelsen, a.a.O., S. 12.
13) Vgl. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1928, S. 125.
14) Vgl. Köttgen, Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalt, S. 128, in Veröffentlichungen d. deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 6, 1929.
15) Vgl. Falck, a.a.O. S. 335.

an eine gemischte Gesellschaft, die Berliner Kraft- und Lichtwerke A.-G. (B.K.L.). An dieser Gesellschaft sind das Reich, Preußen und die Stadt Berlin zu 50% des Stimmrechts beteiligt, während die andere Hälfte der privaten Wirtschaft zusteht [16]).

War es schon vor Beginn der sogenannten „Systemzeit" während der Geltung der Weimarer Verfassung eine bestrittene Frage, ob nicht manchmal Gemeinden schon damals zu weit gingen in wirtschaftlicher Betätigung [17]), so mußten die Zustände auf diesem Gebiet während des weiteren Verlaufs dieser „Systemzeit" ernster Kritik begegnen.

Die Richtungslosigkeit der wirtschaftlichen Kommunalisierung war freilich zeitbedingt. In einer Zeit des Eindringens des parlamentarischen Systems in die Gemeinden, in der die Wirtschaft sich übermäßiger Wertschätzung erfreute und ein zersetzender Staatsgedanke den Staat mehr und mehr zum bloßen Betrieb herabwürdigte, in der auch die Eigentümlichkeiten öffentlicher Verwaltung gegenüber privater Wirtschaftsführung sich immer stärker verflüchtigten [18]), mußte es dazu kommen, daß die öffentliche Hand sich nicht nur in der gegenständlichen Bestimmung ihrer Aufgabe, sondern vor allem auch in der geistigen Haltung dem privaten Unternehmer angeblich und somit zwangsläufig als Konkurrent der Privatwirtschaft gegenübertrat. Köttgen betont a.a.O. richtig: „Zu beachten ist ein Doppeltes: die „Verwaltung" als das eigentlich Primäre im Aufgabenkreis öffentlicher Verbände darf nicht geistig von der „Wirtschaft" her überfremdet werden und zum anderen muß der Charakter des einzelnen Unternehmens in der einen oder anderen Richtung klar ausgeprägt sein."

Die Folge dieser Angleichung der geistigen Haltung der öffentlichen Hand an den privaten Unternehmer, die übrigens im Grunde bei jeglicher Verwendung von Kapitalgesellschaftsformen für die öffentliche Wirtschaft in die Erscheinung tritt, war, daß der Staats- bzw. Gemeinde-Kapitalismus über eine staats-sozialistische Gemeinwirtschaft den Sieg davontrug. Zum Teil ist diese Entwicklung allerdings auch der schwierigen Lage der öffentlichen Finanzen, was besonders auf die Gemeindefinanzen zutrifft, zuzuschreiben. Dem Staate sowohl wie der Gemeinde war es in der Praxis häufig entfallen, daß die öffentliche im Gegensatz zur privaten Wirtschaft ihren inneren Antrieb vom Dienstwillen an der Gesamtheit erhalten soll [19]). Er macht auch erst den Plan sichtbar, nach dem die öffentlichen Betriebe ursprünglich allmählich entstanden sind. Wenn man von dem überkommenen staatlichen Besitz und von den durch die Kriegswirtschaft und Nachkriegswirtschaft entstandenen Anlagen absieht,

---

16) Vgl. Maretzky, a.a.O., S. 75.

17) Vgl. v. Blume, Kommunalpolitik, i. Hdb. d. Politik, Bd. I, 1920, S. 292 ff.

18) Vgl. Köttgen, Die Träger der Wirtschaft und der Staat, in „Reich und Länder", 1934, S. 169.

19) Vgl. Brandt, a.a.O., S. 9.

haben sich die öffentlichen Unternehmungen der Neuzeit aus ganz verschiedenen Motiven jeweils da herausgebildet, wo volkswirtschaftliche Allgemeininteressen eines staatlichen Schutzes bedurften [20]), wie vornehmlich bei den Versorgungsbetrieben. Jedenfalls war es ein Fehler, wenn sich städtische Unternehmungen wie in der Nachkriegszeit mit allzu starken Wagnissen belasteten und dabei der Gesichtspunkt des Dienstwillens an der Gesamtheit immer weniger beachtet wurde. Ein derartiges Wirtschaften bedeutete verantwortungslose Investierungswirtschaft mit städtischen Geldern. Die Bürgerschaft als Steuerzahler hatte indirekt die Verluste zu tragen, die häufig auftraten. Ganz besonders zu verurteilen war es, wenn, wie oben schon angedeutet, die Gemeinden Betriebe gründeten oder unterhielten auf Wirtschaftsgebieten, auf denen sie ihren Bürgern erhebliche Konkurrenz machten.

Als besonders krassen Fall dieser Art kann man die Berliner Kleidervertriebsgesellschaft anführen, die aus der im Kriege gegründeten Kleiderverwertungsgesellschaft hervorgegangen war. So sehr vielleicht die Gründung dieser Firma im Kriege berechtigt war, so wenig war eine Weiterführung nach dem Kriege angebracht. Die Berliner Selbstverwaltung hatte aber bei den allgemeinen Sozialisierungstendenzen nicht den Mut zur Auflösung. Nachdem man dieses Unternehmen zunächst mit riesigen Verlusten fortgeführt hatte, überließ man es im Jahre 1925 für einen Spottpreis, der weit unter dem Wert des Warenbestandes lag, einer zweifelhaften Privatfirma (Sklarek), der man ein Monopol für die Dienstkleidung der städtischen Angestellten und Beamten (Monopolvertrag mit der Berliner Anschaffungsgesellschaft m.b.H. BAG.) übertrug. Indem man gleichzeitig diese Kreise aufforderte, auch ihren privaten Kleiderbedarf dort zu decken, schuf man eine durchaus unzulässige bevorzugte Konkurrenz gegenüber dem Handwerk [21]). Der Sklarek-Skandal, der sich aus den betrügerischen Geschäften der Sklareks mit der Stadt Berlin entwickelte und einen Einblick in die Berliner Stadtverwaltungsverhältnisse der damaligen Zeit gewährte, bedeutete allein für die Berliner Stadtbank einen Verlust von 10½ Millionen Mark [22]). Der im Oktober 1931 beginnende Sklarek-Prozeß hat durch die von Tag zu Tag stärkere Enthüllung seiner Hintergründe eine außerordentliche Bedeutung gewonnen. In diesem Prozeß saß, wenn auch unsichtbar, die frühere Berliner Stadtverwaltung mit auf der Anklagebank. Hier handelte es sich um ein System der Verschleierung und der Bereitschaft zu Vergehen, durch das es skrupellosen Leuten vom Schlage der Sklareks überhaupt erst ermöglicht worden ist, sich einzunisten [23]). Auch viele andere Stadtverwaltungen waren damals nicht frei von Korruption.

20) Vgl. Staudinger, a.a.O., S. 102.
21) Vgl. Falck, a.a.O., S. 78.
22) Vgl. Falck, a.a.O., S. 117.
23) Vgl. Falck, a.a.O., der den Sklarek-Skandal ausführlich behandelt auf S. 93—119.

Um noch ein anderes Beispiel für die Konkurrenz der Gemeindewirtschaft mit Privatunternehmern zu geben, sei folgender Fall angeführt. In Frankfurt a. M. bestand eine „Frankfurter Automobildroschken G.m.b.H.", an der die Stadt beteiligt war. Diese Gesellschaft gefährdete durch Preisunterbietung die Existenz der Autodroschkenbesitzer erheblich. Auch andere Betriebe wurden mit Unterbeteiligung von städtischen Gesellschaften betrieben, die man heute nur als Auswüchse der damaligen Zeit betrachten kann. Die Stadt war z. B. an der Frankfurter Milchversorgungs A.-G. und an der Osthafenmolkerei G.m.b.H. beteiligt. Was die Gasbewirtschaftung angeht, so erstreckte sich die Beteiligung der Stadt Frankfurt oder ihre Interessensphäre nicht nur auf die eigenen Werke und die Frankfurter Gas A.-G., sondern auch auf deren Tochtergesellschaften und Beteiligungen wie Steinkohlenfelder, Braunkohlenzechen, Vereinigte Installationsgeschäfte G.m.b.H. (Vig, ein Unternehmen, das eine starke Konkurrenz für das Installationsgewerbe war), Hessen-Nassauische Installations A.-G., Frankfurter Kohlen und Koks Handelsgesellschaft m.b.H., Südwestdeutsche Gas A.-G., Wirtschaftliche Vereinigung der Gaswerke (Verkauf von Koks, Teer, Benzol und Ammoniak) [24]). Ähnlich war es in der Elektrizitätswirtschaft und bei den Verkehrsunternehmen. Die einzelnen Beteiligungen waren oft aus der Jahresrechnung oder dem Haushaltsplan nicht ersichtlich, weil diese die Unterbeteiligung der Gesellschaften nicht enthielten. Dieser Mangel an Publizität wurde übrigens auch von der Privatwirtschaft mit Recht gerügt. Die Bürgerschaft muß die Möglichkeit haben, festzustellen, welche Mittel in die verschiedenen gemeindlichen Unternehmen gesteckt sind und mit welchem Erfolge sie arbeiten. Denn an dem Ergebnis der gemeindlichen Unternehmungen konnte sich jedenfalls in damaliger Zeit der Bürger zwangsläufig beteiligt und deshalb interessiert erachten [25]). Die angeführten Unternehmen bedeuteten vielfach eine starke Konkurrenz der Gemeinden gegenüber der Privatwirtschaft auf Gebieten, die sich für Gemeindewirtschaft nicht eigneten. War ihr Entstehen in der Krisennotzeit weitgehend berechtigt gewesen, so war ihre Auflösung nach dem Kriege geboten. Besonders schwerwiegend war, daß im allgemeinen der gewerbliche Mittelstand (Handel und Handwerk) der Leidtragende war. Als Mißwirtschaft ist es zu bezeichnen, wenn — unter dem Deckmantel der Gemeinnützigkeit — Betriebe übernommen wurden allein aus dem inneren Beweggrund heraus, einen Versorgungsposten für Parteiangehörige und Günstlinge der Stadtregierung zu schaffen. Derartiges Wirtschaften war meistenteils ausgesprochen unsauber und kann der Sklarek-Affäre zur Seite gestellt werden. Denn hier liegen lediglich eigennützige Motive vor, die mit einer Gemeindeverwaltung immer unvereinbar sein müssen.

---

24) Vgl. Schmude, Revision der Stadtwirtschaft, 1930, S. 25 und 55.

25) Vgl. Schreiber, Öffentliche Wirtschaftsbetriebe, Sonderdruck aus d. Mitteilungen d. Industrie- und Handelskammer Frankfurt a. M., Nr. 3, vom 1. Febr. 1930 S. 3.

Es ist bedauerlich, daß sich ein annähernd erschöpfendes Bild von dem Umfang solcher erwerbswirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden in dieser Zeit nur schwer geben läßt, weil die Gemeinden die privatkapitalistischen Unternehmensformen vielfach in Anspruch genommen haben[26]). Die Versorgungsbetriebe machten immer noch den weitaus überwiegenden Teil der gemeindlichen erwerbswirtschaftlichen Betätigung aus. Nach den Ergebnissen der Reichsstatistik[27]) entfallen auf sie etwa $^4/_5$ (82,5%) sämtlicher betrieblicher Überschüsse. Die Elektrizitätsversorgung allein ist fast zur Hälfte (49,4%) an dem Aufkommen der Überschüsse beteiligt. Der Umfang der Versorgungsbetriebe dürfte aber anteilsmäßig geringer gewesen sein, da sie infolge ihrer Monopolstellung die Erzielung verhältnismäßig hoher Überschüsse ermöglichen[28]).

Apfelstedt[29]) hat eingehende Untersuchungen über Umfang und Formen der öffentlichen Unternehmungstätigkeit im Rahmen der deutschen Gesamtwirtschaft angestellt. In seiner Tabelle sind die Ergebnisse der gewerblichen Betriebszählung am 16. Juni 1925 festgehalten, zu welchem Zeitpunkt die Gemeindewirtschaft sich schon stark ausgedehnt hatte. Das hier interessierende Teilergebnis wurde übrigens erst im Jahre 1930 vom Statistischen Reichsamt der Öffentlichkeit unterbreitet. Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, mit wieviel Betrieben (Wirtschaftseinheiten) die Gemeinden in den einzelnen Gewerbegruppen damals beteiligt waren. (Übrigens sind darin auch die Einrichtungen und Anstalten mit erfaßt, die rein gemeinnützigen Charakter tragen und aus diesem Grunde eigentlich keine Gewerbebetriebe sind, wie Sparkassen, Krankenkassen, Versicherungsanstalten, Krankenhäuser usw.) Außerdem ist daraus zu ersehen, wie sich die Beteiligung auf die öffentlichrechtliche und privatrechtliche Organisationsform verteilte. Apfelstedt berichtet: „Die Statistik über die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand befindet sich noch nahezu im Anfangsstadium. Es leuchtet ein, daß auch in der vorliegenden Untersuchung das Mittel der Schätzung weitgehend angewendet werden muß und daß der Versuch einer systematischen Ermittlung der wirklichen Größenordnungen der öffentlichen Unternehmungstätigkeit angesichts der Erhebungsschwierigkeiten vorläufig nicht exakt gelingen kann.“ [30]) Die Zahl der Wirtschaftseinheiten mit privatrechtlicher Unternehmungsform ist 1925 vermutlich erheblich höher gewesen, als aus diesen Aufstellungen ersichtlich ist, da ja die Unternehmungen in privatrechtlicher Organisationsform (Kapitalgesellschaftsform) im Gegensatz zu denen in öffentlichrechtlicher der Erfassung weitgehend entzogen waren. Die Ursache hierfür ist

26) Vgl. Forsthoff, Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, 1932, S. 43.

27) Vgl. Wirtschaft und Statistik 1931, S. 297.

28) Vgl. Forsthoff, a.a.O., S. 45.

29) Vgl. Apfelstedt, Umfang u. Formen der öffentlichen Unternehmungstätigkeit, in Moderne Organisationsformen der öffentl. Unternehmungen, in Schriften des Vereins f. Sozialpolitik, Bd. 176, II, S. 590 ff.

30) Vgl. Apfelstedt, a.a.O., S. 592.

hauptsächlich darin zu suchen, daß durch den politischen Meinungsstreit um die Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaft die verantwortlichen Männer der politischen Selbstverwaltungskörper häufig zur Geheimhaltung wichtiger Beteiligungen an Erwerbsunternehmungen veranlaßt wurden. Die Taktik der „Verschleierung" mit Hilfe des „Strohmännerverfahrens" oder in der Form der Unterbeteiligung an einem rechtlich selbständigen Unternehmen („indirekte Anlage") verhindert, daß die Tatsache oder die Höhe der Beteiligung am Grundkapital der betroffenen Unternehmungen in der Öffentlichkeit bekannt werden. Nur eine Behörde, die mit dem Recht des Auskunftszwanges ausgestattet worden wäre, hätte eine hinreichend vollkommene Statistik des Eigentums, das in gemeindlichen Erwerbsunternehmungen angelegt war („öffentliches Erwerbseigentum"), durchführen können [31]). Jedenfalls kann man auch aus diesen Tabellen ersehen, daß die Gemeinden außer Versorgungs- und Verkehrsbetrieben recht erheblich auch andere Betriebe fast aller Wirtschaftszweige selbst bewirtschafteten.

Die statistischen Zahlen hier wiederzugeben, die die Beteiligung der Gemeindewirtschaft an den Rechtsformen zahlenmäßig aufzeigen wollen, dürfte sich erübrigen, weil sie eher verwirren würden, als einen anschaulichen Beitrag zur Erkenntnis der Verteilung der Organisationsformen zu liefern. Dadurch nämlich, daß, wie schon bemerkt, auch die rein gemeinnützigen Anstalten und Einrichtungen mit erfaßt sind, erscheint die Zahl der öffentlichrechtlich organisierten Wirtschaftseinheiten unverhältnismäßig groß, zumal ja die Gemeinden mehr als alle anderen Körperschaften gemeinnützige Einrichtungen und Anstalten unterhalten, die naturgemäß fast immer öffentlichrechtlich gestaltet sind. Die Zahl der Kapitalgesellschaften mit gemeindlicher Beteiligung ist dagegen wahrscheinlich zu niedrig bemessen, jedenfalls wird sie den Tatsachen wohl kaum entsprechen, weil, wie betont worden ist, ihre genaue Erfassung (wegen der Verschleierungstaktik) nicht möglich war und daher Schätzung weitgehend Anwendung finden mußte.

Ein Beispiel sei noch angeführt für die starke Verbreitung der Gesellschaft in Privatrechtsform auf dem Gebiet der gemeindlichen Wirtschaft. Im September 1929 betrug die Zahl der städtischen oder städtisch kontrollierten Gesellschaften bzw. der Gesellschaftsbeteiligungen in Berlin nicht weniger als fünfundfünfzig [32]).

3. Zusammenfassende Kritik.

Die geschilderte gemeindliche Betätigung findet ihre Erklärung in der Zeitgebundenheit wirtschaftlicher Vorgänge. Im Zeitalter des Individualismus wurde die Wirtschaft als Sache des Individuums angesehen, das überall im Mittelpunkt allen Denkens stand. Die Volkswirtschaftslehre forderte die Befreiung des einzelnen von Bin-

31) Vgl. Apfelstedt, a.a.O., S. 590.
32) Vgl. Falck, a.a.O., S. 124.

dungen in seiner wirtschaftlichen Betätigung, — „Liberalismus". In der Erlangung wirtschaftlicher Werte und Erfolge wurde das wichtigste Ziel individuellen Strebens erblickt. Der Staat sollte auf die Aufgabe beschränkt sein, auf dem Gebiet der Wirtschaft die Freiheit und das Eigentum des einzelnen zu schützen. Als er dann in der Kriegszeit in die Wirtschaft eingriff, kam zuerst die Zwangswirtschaft. Nach dem Krieg, als Liberalismus und Individualismus völlig entarteten, wurde die Wirtschaft, um „krisenfester" zu werden, durch den Staat im marxistischen Sinn beeinflußt. Die öffentliche Hand wirtschaftete selbst mehr und mehr, ließ sich aber dabei von kapitalistischen Gedankengängen beherrschen. Die Gemeindewirtschaft wurde im individuellen Interesse der einzelnen Gemeinde, vielfach auch im selbstsüchtigen Sinn der sozialistischen Mehrheitsparteien betrieben. Es fehlte an einheitlicher Führung im Interesse des ganzen Volkes, ja es fehlte sogar an einheitlicher Führung der örtlichen Gemeindewirtschaft im Interesse des Bürgervolks. Sozialistisch wurde die marxistische Wirtschaft genannt, kapitalistisch wurde sie im Grunde geführt. Von einem Dienst der Gemeindewirtschaft an der Gesamtheit war keine Rede.

Die damalige Rechtsordnung bot keine Möglichkeit, solcher wirtschaftlichen Gebarung wirksam entgegenzutreten. Das den Gemeinden kraft Rechtsordnung zustehende Selbstverwaltungsrecht war von der Verwaltungsrechtsprechung im Sinne einer Universalität der Zwecke bestimmt worden [33]). Nach diesem sogenannten Totalitätsprinzip konnte sich also die Befugnis der Gemeinde auf die Regelung aller Aufgaben erstrecken, die sie nach ihrem Ermessen als Gegenstand örtlicher Verwaltung (eigener Wirkungskreis) erblickte. Die Gemeinde konnte also wie der einzelne Unternehmer Unternehmungen wirtschaftlich beliebiger Art betreiben [34]), denn bei fast jeglichem Unternehmen konnte man schließlich, wenn man wollte, Gesichtspunkte finden, die eine Überführung in die Gemeindewirtschaft angebracht erscheinen ließen. Dabei kam es lediglich auf die Belange der einzelnen Gemeinde an, — Individualismus auch hier. Denn die Rechtsprechung, die der Selbstverwaltung die Befugnis zusprach, alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit zu ziehen, was der Wohlfahrt des Ganzen diente [35]), verstand unter dem „Ganzen" die lokal begrenzte einzelne Gemeinde.

Als Einzelwesen führte jede Gemeinde ihr Eigenleben, ihre Blüte und ihr materieller Gewinn sollte durch ihre Wirtschaft gefördert werden; die Konkurrenz, die ihre Betriebe anderen Einzelwesen bereiteten, wurde dabei in den Kauf genommen, monopolartige Ausgestaltung ihrer Betriebe vielleicht sogar gern angestrebt. So war, verursacht durch liberalistisch-individualistische Anschauungen, eine Wandlung eingetreten, die der Grundauffassung Stein's von der Selbstverwaltung widersprach. Die Gemeinden waren mehr und

33) Vgl. oben S. 2.
34) Vgl. Sperlich a.a.O., S. 64.
35) Vgl. OVG., Bd. 12, S. 158; oben S. 2.

mehr vom Staate abgerückt, der sich schließlich auf die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit des Wirkens der Gemeinde beschränkte. Man hielt es, damaliger Anschauung entsprechend, für erforderlich, das Einzelleben der Gemeinden gegenüber dem Staat zu schützen. Folge davon war, daß die Gemeinden, besonders aber die Großstädte, sich nicht wie Zellen eines einheitlichen Staates, sondern wie selbständige Herrschaftsgebiete gebärdeten, deren Drang nach Selbständigkeit und Macht immer deutlicher wurde.

In der Zeit der Weimarer Verfassung drang der Parlamentarismus in das Gemeindeleben ein; dadurch wurde die Entartung der Wirtschaft der Gemeinden begünstigt. Die Mehrheitsparteien in der Bürgervertretung beschlossen nach ihren Interessen Errichtung oder Erweiterung wirtschaftlicher Betriebe, die Stadtverwaltung fühlte sich durch diese Beschlüsse gedeckt; Parteiegoismus herrschte auch in der gemeindlichen Wirtschaft, Verantwortungslosigkeit für sie trat an Stelle der Verantwortung. Gemeinsinn und Verantwortung — die Grundpfeiler einer Selbstverwaltung im Sinne Stein's — waren geschwunden, die Gemeinden nichts weniger als Zellen allen Gesamtlebens.

Die Staatsaufsicht über die Gemeinden versagte auf dem Gebiet ihrer wirtschaftlichen Betätigung damals völlig. Ihre Geltendmachung war als Eingriff in den Bereich der Selbstverwaltung von einer besonderen Rechtsgrundlage abhängig[36]). Diese Rechtsgrundlage war aber — jedenfalls auf dem Gebiet wirtschaftlicher Betätigung — nur bei Gesetzwidrigkeiten, nicht auch bei Unzweckmäßigkeit kommunaler Verwaltung gegeben. Daß bei der Handhabung der Staatsaufsicht in der „Systemzeit" auch die Parteienwirtschaft eine häufig unerfreuliche Rolle spielte, sei nur angedeutet.

II. Die Einstellung des Nationalsozialismus zur Wirtschaft, insbesondere zur öffentlichen Wirtschaft.

War es ein grundlegender Satz des Liberalismus, daß die Wirtschaft freie Entfaltug einer freien Einzelpersönlichkeit sei, daß sie dem persönlichen Rechtsbereich des Wirtschaftenden angehöre, von dem scharf zu trennen sei der Bereich des Staates, — so geht die nationalsozialistische Anschauung auch bei der Wirtschaft vom Volksganzen aus. Der einzelne hat nur als Glied dieses Ganzen eine gewisse Bedeutung, wie er selbst, so ist auch seine Wirtschaft ihm untergeordnet. Auch für sie ist das Volk das Primäre. Ist also Wirtschaft Bedarfsdeckung, so ist ihre Aufgabe Bedarfsdeckung für die Erhaltung des ganzen Volkes; daher der nationalsozialistische Grundsatz von der organischen Wirtschaft, — von der Eingliederung der Wirtschaft in den Staat, — von ihrer Unterordnung unter den Staat[37]).

36) Vgl. Otto Mayer, Verwaltungsrecht Bd. 2, § 61, S. 395, 1924.

37) Rede des Führers und Reichskanzlers v. 23. März 1933 vor dem Reichstag. „Das Volk lebt nicht für die Wirtschaft und die Wirtschaft existiert

Jegliche Wirtschaft hat die Interessen des Ganzen ins Auge zu fassen, hat dem Volk zu dienen.

Auch auf dem Gebiet der Wirtschaft beansprucht hiernach der nationalsozialistische Staat wenigstens grundsätzlich Totalität. Er hat die Aufgabe, die Wirtschaft zu regeln [38]), er muß die Führung auch auf ihrem Gebiete haben, damit der Grundsatz „Gemeinnutz geht vor Eigennutz" auch hier verwirklicht werde [39]) und damit jede Wirtschaftsführung gesamtvölkische Aufgaben erfülle, da Wirtschaft ja „eine zweckbestimmte Funktion innerhalb des völkischen Gemeinschaftslebens" [40]) ist.

Diese Anschauungen bedeuten in ihrer scharfen, kompromißlosen Prägung etwas grundlegend Neues für die Wirtschaft, ihr Recht und ihre Wissenschaft. Sie bedingen eine ganz andere Methodenlehre in der Volkswirtschaftstheorie, deren Schulsysteme „aus der Summe der Konsequenzen der jeweiligen Zeitverhältnisse" [41]) entstanden sind. Aus der „Summe der Konsequenzen" unserer Zeitverhältnisse, also aus der Tatsache des jungen völkischen deutschen Staatswesens, sind die Regeln herzuleiten, die heute die Lebensordnung der Wirtschaft bestimmen. Sie ist danach nicht eine Reihe einzelner wirtschaftlicher Handlungen, sondern lebendige Gesamtwirtschaft, — Volkswirtschaft im neuen Sinn der Gegenwart.

Daß der Staat selbst Wirtschaft treiben solle, ist aus den für die Wirtschaft des nationalsozialistischen Staates geltenden Grundanschauungen nicht herzuleiten. Er soll sie, wie betont, nur führen, lenken, regeln, Ausgleich schaffen [42]). Um dazu die Befähigung zu haben, muß er den Anspruch erheben, ein autoritärer zu sein [43]). Daß der demokratische Rechtsstaat nicht imstande war, wirtschaftlich im Interesse des Volksganzen zu führen, hat die Vergangenheit hinlänglich erwiesen.

Freilich kann eine staatseigene Wirtschaftsführung auf manchen Gebieten geboten sein; denn der neue Staat ist ein sozialistischer [44]). Es gibt innerhalb der Wirtschaft eine Reihe von Gebieten, die wegen ihrer Bedeutung für die politische Gesamtexistenz unmittelbar in den staatlichen Hoheitsbereich gehören. So können Wirtschafts-

---

nicht für das Kapital, sondern das Kapital dient der Wirtschaft und die Wirtschaft dem Volk".

38) Vgl. Feder, Wirtschaftsführung im Dritten Reich, Vortrag im Haus der Hanse, Bremen 1934.

39) Vgl. Rede des Führers und Reichskanzlers v. 8. Dez. 35 anläßlich der Jahrhundertfeier der Eisenbahn.

40) Vgl. Buwert, Wandlung im Wirtschaftsrecht, in „Deutsches Recht" 1935, 3. Heft, S. 67.

41) Daß den wirtschaftspolitischen Bedürfnissen einer Gegenwart nur eine Nationalökonomie genügen könne, die aus den Zuständen, Anschauungen und Empfindungen unserer Tage die Anregungen schöpft, hat schon 1903 Ruhland betont in seinem heute besonders beachtenswerten „System d. politischen Ökonomie" Bd. I, S. 31 und 32.

42) Vgl. Feder, a.a.O.

43) Vgl. Göppert, Staat und Wirtschaft, 1924, S. 6.

44) Vgl. Huber, die Gestalt des deutschen Sozialismus 1934, S. 75.

zweige ihrer Substanz nach (wie Kohle und Erze) oder ihrer Funktion nach (z. B. Rundfunk oder Eisenbahn) notwendig Teile der Staatshoheit sein, weil sie im Interesse des Volkswohls der privaten Wirtschaftsführung entzogen sein müssen. Der Grundsatz, nach dem der Ausschnitt der Staatswirtschaft zu bestimmen ist, ist politischer Natur, also aus der grundlegenden Staats- und Volksauffassung eines konkreten Staatswesens herzuleiten. Eisenbahn, Post, Telegraphie, Rundfunk und Notenbanken sind Tätigkeiten, die ein Staat, der sich den Satz „Gemeinnutz vor Eigennutz" zum Grundsatz gemacht hat, der Privatwirtschaft entziehen und sich selbst vorbehalten muß, denn sie sind ihrer Funktion nach in solchem Staat notwendig Teile der Staatshoheit. Das hat auch für andere Gegenstände des sogenannten Zirkulationsprozesses zu gelten. „Im Bereich von Verkehrs- und Geldwesen überwiegen die öffentlichen Interessen an einer Betriebsführung durch die öffentliche Hand so sehr, daß es eines der wichtigsten Ordnungsprinzipien für die Zukunft sein wird, Verkehrs- und Geldwesen unter strenge Staatsaufsicht zu stellen oder zu verstaatlichen."[45]) Sie sind Zentralpunkte des wirtschaftlichen Systems und müssen also solche in der Hand des Staates, des einzig legitimen Trägers öffentlicher Gewalt, vereinigt werden. Auch militärische Erwägungen können dafür sprechen, in bestimmten Wirtschaftsgebieten Staatswirtschaft einzuführen. „Der Staat muß gewisse Wirtschaftsgebiete in der Hand haben, um die Zerstörung von außen und die Zersetzung von innen abzuwehren."[46]) Er wird in Zukunft infolgedessen überall dort, wo ein Wirtschaftsbereich von lebenswichtiger Bedeutung für das politische Schicksal des gesamten Volkes geworden ist, die private Tätigkeit ausschalten und selbst wirtschaften[47]), d. h. staatliche Verwaltung treiben müssen. Denn um ein „Wirtschaften" im üblichen Sinne handelt es sich dann nicht mehr. Der Führer selbst hat anläßlich der Hundertjahrfeier der Eisenbahn am 8. Dezember 1935 in Nürnberg in seiner Rede das staatswirtschaftliche Thema berührt und etwaigen Gegnern jeglicher Sozialisierung gegenüber Stellung genommen, die meistenteils ihre Stellungnahme damit begründen, daß sie behaupten, Sozialisierung bedeute Rückschritt, weil das Unternehmerinteresse fortfalle und Beamte nicht wie Kaufleute zu wirtschaften verstehen: „Wir sehen die unendlichen Erfolge der kapitalistischen Wirtschaftsentwicklung des vergangenen Jahrhunderts, aber wir haben in der Reichsbahn zugleich einen schlagenden Beweis, daß es genau so gut möglich ist, ein Unternehmen auf einer anderen Basis mustergültig und beispielgebend aufzubauen."

Auf solchen Grundgedanken beruht auch das Energiewirtschaftsgesetz vom 13. Dezember 1935 (RGBl. I, S. 1451 ff.). Es zeigt, wie sich der neue Staat von dem früheren Gegensatz zwischen kommu-

45) Vgl. Feder, Vortrag a.a.O.

46) Vgl. Carl Schmitt, Gesunde Wirtschaft im starken Staat, Mitteilungen des Langnam-Vereins, 1932, Nr. 1.

47) Vgl. Huber, a.a.O., S. 86.

nalen und privatwirtschaftlichen Betrieben frei macht und beide Interessen dem großen nationalsozialistischen Gesichtspunkt unterordnet, daß die Elektrizitätswirtschaft einzig und allein Dienst am Volk und Dienst an der Gesamtwirtschaft leisten muß[48]).

Die Einstellung des Nationalsozialismus zur öffentlichen Wirtschaft, — deutscher Sozialismus im Gegensatz zum Kapitalismus und zum Marxismus, — gipfelt darin, daß unter Verzicht auf eine Theorie[49]) die nüchterne Erkenntnis des Gemeinwohls von Fall zu Fall entscheiden soll, ob ein Unternehmen vom Staate oder von der von ihm geschiedenen Eigenwirtschaft betrieben werden soll. Nicht politischer Machtanspruch, sondern rein sachliche Gesichtspunkte sollen dabei maßgebend sein. Entscheidend ist lediglich der Gesichtspunkt, wie der größtmögliche Nutzen für die Gesamtheit des Volkes aus der Wirtschaft herausgeholt werden kann. Deshalb kann auch der nationalsozialistische Staat eine von seinem Bereich getrennte Eigenwirtschaft der Gemeinden durchaus anerkennen. Denn sie können Kräfte entfalten, die zur Erzielung großer Leistungen für das Gemeinwohl auf dem Gebiet der Bedarfsdeckung diejenigen privater Unternehmer übertreffen. Gerade für sie gilt das Wort Feders (aus seinem Vortrag a.a.O.), daß nur der im wohlverstandenen Sinn dem Ganzen nützliche Wirtschaft führen kann, der frei ist von wirtschaftlichen Bindungen und Profitstreben.

ZWEITER TEIL.

DIE WIRTSCHAFTLICHE BETÄTIGUNG DER GEMEINDEN IM NATIONALSOZIALISTISCHEN STAAT UND IHR RECHT.

I. Die gemeindliche Selbstverwaltung und die Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsbetätigung.

1. Wesensgemäße Aufgaben der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Die Deutsche Gemeindeordnung (DGO.) vom 30. Januar 1935, ein Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates, hält fest an der Selbstverwaltung der Gemeinden, läßt also die Gemeinde nach wie vor Trägerin gewisser örtlicher Verwaltung bleiben. Aber dieses Grundgesetz gibt der gemeindlichen Selbstverwaltung im nationalsozialistischen Staat neuen Wesensinhalt, neue Grundlegung und neue Zielrichtung. Die Selbstverwaltung, die das Dritte Reich in den Gemeinden vorfand, hatte sich, wie erörtert, weit entfernt von den

48) Vgl. Rede Schachts v. 27. Sept. 1935 in Saarbrücken auf der Elektrotagung.

49) Vgl. Nonnenbruch, Die dynamische Wirtschaft, 1936, S. 40 und Göppert, a.a.O., S. 6.

Gedanken, die ursprünglich in Deutschland die Selbstverwaltung der Städte beherrschten und die auch für den Freiherrn vom Stein maßgebend waren. Wie die oben gegebene Schilderung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden in der Zeit der Weimarer Verfassung erweist, waren die Gemeinden nichts weniger als verantwortungsbewußte Zellen des gesamten Volkslebens, sie waren vielmehr Individualgebilde einer örtlichen Parteienherrschaft. Auf die oben gegebene Kritik sei verwiesen (S. 11 ff.).

Die DGO. will der Gemeinde die Eigenschaft einer Zelle, einer Gliedhaftigkeit im Volksganzen verleihen und damit zurückkehren zu den Grundgedanken der Stein'schen Selbstverwaltung. Als Freiherr vom Stein diese Selbstverwaltung der Gemeinden, die der Territorialstaat der späteren Zeit in den meisten deutschen Ländern zum Verschwinden gebracht hatte, wieder aufleben ließ, bezeichnete er als höchstes und letztes Ziel der Selbstverwaltung ihre politische Aufgabe, daß durch die gemeinsame freie Gestaltung des örtlichen Lebensbereiches der Gemeinsinn und die öffentliche Verantwortung der Bürger geweckt und die Nation zum Staate hin entwickelt werde. „Den Kräften der Nation eine freie Betätigung und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben, sie von müßigem sinnlichem Genuß oder von leeren Hirngespinsten der Kapitalisierung oder Verfolgung bloß eigennütziger Zwecke abzulenken“ [50]), ist ihm höchstes Ziel der Selbstverwaltung.

An diese Vergangenheit knüpft die nationalsozialistische Gemeindepolitik und -Ordnung an. In diesem Sinn betont der Vorspruch der DGO. vom 30. Januar 1935 den wahren Geist gemeindlicher Selbstverwaltung, die den örtlichen Lebenszellen der Nation die Mitwirkung an der Erreichung des Staatszieles gewährleisten soll, nämlich eine wahre Volksgemeinschaft zu schaffen unter Voransetzung der Belange der Gemeinschaft vor die Einzelschicksale. Wie die nationalsozialistische Agrarpolitik die natürliche und vorstaatliche Verbindung des Bauern mit Blut und Boden als Grundlage des neuen Bauernrechts anerkennt, so nimmt die nationalsozialistische Verfassungspolitik die nachbarschaftliche und heimatliche Beziehung der in der örtlichen Lebensgemeinschaft natürlich gebundenen Menschen zum Ausgangspunkt des neuen Gemeinderechts [51]). Sie geht von der Gliedhaftigkeit der Gemeinde im Volk aus. Das ist der Kerninhalt des Vorspruchs zum Grundgesetz vom 30. Januar 1935.

Für alle Aufgaben der gemeindlichen Selbstverwaltung, also auch für ihre wirtschaftliche Betätigung, ist dieser Grundsatz der Volksgemeinschaft, dem die Gemeinden dienen müssen, oberster Leitgedanke. Mit der Auffassung des neuen Staates über eine feste und sichere Staatsführung unter stärkster Betonung des Vorranges der Interessen der Volksgemeinschaft vor jedem individualistischen Sonderanspruch ist ein vom Staat getrennter freier Rechtsbereich der Gemeinden unvereinbar.

50) Vgl. Lehmann, „Freiherr vom Stein“, Bd. II, S. 70, 1902.
51) Vgl. Jeserich, Selbstverwaltung, in „Der Gemeindetag“, I. Heft 1934.

Die Aufgaben der Gemeinden umfassen wie bisher Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten (§ 2 DGO.). Der durch die staatliche Zuständigkeitsordnung den Gemeinden überlassene eigene Wirkungskreis erstreckt sich grundsätzlich auf die Erledigung aller öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung, soweit nicht Aufgaben nach gesetzlicher Vorschrift anderen Stellen ausdrücklich zugewiesen sind oder auf Grund gesetzlicher Vorschrift von anderen Stellen übernommen werden (§ 2, II DGO.). Die Gemeinden sind berufen, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu erhalten (§ 2, I DGO.). Darin liegt die Verpflichtung für die Gemeinden, die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Verwaltungseinrichtungen zu treffen und der örtlichen Gemeinschaft die erforderlichen öffentlichen und gemeinnützigen Anlagen und Anstalten zur Verfügung zu stellen [52]). Die DGO. hält den Grundsatz der „Universalität" des Aufgabenkreises der Gemeinden aufrecht.

Daß auch Wirtschaft zu den aus der örtlichen Gemeinschaft entstehenden Angelegenheiten gehört, so weit sie der einzelne nicht zu bewältigen vermag, wird anerkannt (§§ 67 ff. DGO.) [53]). Die wirtschaftlichen Einrichtungen einer Gemeinde sollen natürliche Hilfsmittel zur Erfüllung ihres Dienstes an der örtlichen Gemeinschaft sein. Die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden sollen allerdings neben der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe auch wirtschaftliche Ergebnisse, Erträge für die Gemeinde erzielen (§ 72 DGO.). Darin liegt der Wesensunterschied zwischen gemeindlicher Wirtschaft und gemeindlicher Verwaltung. Die gemeindliche Wirtschaft weist gegenüber der privaten den Wesensunterschied auf, daß sie in noch höherem Maße als diese der Gesamtheit dienen muß. Daher sind ihr besondere Grenzen gesetzt.

2. Insbesondere die Grenzen der gemeindlichen Wirtschaftsbetätigung.

Da der durch die staatliche Zuständigkeitsordnung den Gemeinden überlassene eigene Wirkungskreis seine natürliche Grenze an den wirtschaftlichen und finanziellen Kräften der Gemeinden findet, rechtfertigt die innere Begründung gemeindlicher wirtschaftlicher Betätigung nicht nur einen bestimmten Bestand kommunaler wirtschaftlicher Unternehmungen, sie setzt ihm auch feste Grenzen.

Wenn es auch früher an gesetzlicher Grenzziehung für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden fehlte, so hätten doch gewisse Grundsätze aus der Natur der Dinge hergeleitet und beachtet werden können, die dieser Betätigung vornehmlich Schranken zogen.

52) Vgl. amtl. Einzelbegründung zu § 2 DGO., Abs. 1.

53) Vgl. Meyer, Wesen und Rechtsgrundlagen deutscher Gemeindewirtschaft, Aufsatz in „Der Gemeindetag" 11. Heft 1936. Ferner vgl. Aufsatz „Deutsche Gemeindeordnung und deutsche Gemeindewirtschaft", in „Zeitschrift für öffentl. Wirtschaft", II. Heft, 1935.

Insbesondere Art. 164 der Weimarer Reichsverfassung, der die Förderung des selbständigen Mittelstandes und seinen Schutz gegen Überlastung und Aufsaugung forderte, wäre geeignet gewesen, einen obersten Rechtsgrundsatz für die Begrenzung der Gemeindewirtschaft abzugeben. Die Schilderung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden in der Zeit des Liberalismus läßt zur Genüge erkennen, wie sich die Gemeindeleitungen vielfach um derartige für die Gemeindewirtschaft geltende Grundsätze nicht kümmerten. Erstmalig waren ja in der dritten Notverordnung des Reichspräsidenten vom 6. Oktober 1931 in Kapitel VIII, fünfter Teil (RGBl. I, S. 537) gesetzliche Vorschriften getroffen worden, die eine Regelung der Betätigung der Gemeinden auf dem Gebiete der Wirtschaft zum Ziele hatten. Regelmäßige Prüfungen der Gemeindewirtschaftsbetriebe wurden angeordnet. Damit sollte damals unter anderem auf einen Abbau der Konkurrenzbetriebe hingewirkt werden, die durch den öffentlichen Zweck gemeindlicher Wirtschaftsführung nicht gerechtfertigt erschienen.

Erst die Regierung des neuen Staates hat den unerfreulichen Zustand, der auf diesem Gebiet herrschte, in seiner ganzen Tragweite erkannt und unverzüglich schon im Jahre 1933 im Preußischen Gemeindefinanzgesetz (Pr.GFG.) vom 15. Dezember 1933 (Preußische Gesetzesammlung 1933, S. 442 ff.), das mit dem Preußischen Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 Wegbereiter der Deutschen Gemeindeordnung war, für Preußen eine gesetzliche Regelung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden gebracht. Dieses Gesetz legte die Grenzen der Betätigung der gemeindlichen Wirtschaft unter voller Wahrung ihrer Bedürfnisse fest und betonte, daß es nicht der Stellung der Gemeinden als Verwalter öffentlicher Angelegenheiten entspreche, sich als Unternehmer schrankenlos zu betätigen und mit der freien Wirtschaft in unnötigen Wettbewerb zu treten.

In dem vierten Teil des Pr.GFG. unter dem Titel „Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden" werden erstmalig die Grundsätze normiert, nach denen die Gemeinden bei solcher Betätigung zu verfahren haben. Nach § 87 des Pr.GFG. war die Gründung und Errichtung wirtschaftlicher Unternehmungen nur zulässig, wenn der öffentliche Zweck die Errichtung der Unternehmung rechtfertigte, wenn der durch die Unternehmung verfolgte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen öffentlich-rechtlichen oder privaten Träger erfüllt werden konnte und schließlich, wenn die Unternehmung nach Art und Umfang in einem angemessenem Verhältnisse zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde stand und die Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben nicht beeinträchtigte. Dabei durfte der Umfang einer Unternehmung nicht über das durch den voraussichtlichen Bedarf gebotene Maß hinausgehen. Bankunternehmungen wurden als unzulässig bezeichnet.

Der Aufsichtsbehörde wurde ein bestimmender Einfluß auf wirtschaftliche Unternehmungen eingeräumt (§ 88 Pr.GFG.). Vor Grün-

dung und Errichtung mußten ihr die Unterlagen eingereicht werden mit genauen Angaben über die Wirtschaftlichkeit und Finanzierung. Für Eigenbetriebe war Vorlegung einer Betriebssatzung vorgeschrieben. Entsprachen die Unterlagen nicht den oben mitgeteilten Zulässigkeitsvoraussetzungen, so konnte die Aufsichtsbehörde Einspruch einlegen.

Weiterhin war bestimmt, daß der Errichtung wirtschaftlicher Unternehmungen die Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit gleichstehe, wenn die Gemeinde durch die Beteiligung einen Einfluß auf die Geschäftsführung oder die Gewinnverteilung erstrebt (§ 89 Pr.GFG.). Für alle wirtschaftlichen Unternehmungen wurde der Grundsatz aufgestellt, daß sie so zu führen sind, daß sie einen Ertrag für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde abwerfen und die Einnahmen jeder einzelnen Unternehmung die gesamten durch die Unternehmung entstehenden Aufwendungen mindestens ausgleichen und angemessene Rücklagen ermöglichen (§ 90 Pr.GFG.). Nur bei Unternehmungen, die aus gesundheitlichen Gründen der erforderlichen Versorgung der Bevölkerung mit Wasser dienen, die im Interesse der Verkehrsförderung, insbesondere zur Aufschließung von Gelände für Bebauungs- und Siedlungszwecke, oder aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohles, insbesondere sozialer und kultureller Art, errichtet werden, wurden Ausnahmen mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zugelassen. Klare Haushaltsführung und Buchführung, — Bestellung von Beiräten, gebildet aus wirtschaftlich besonders erfahrenen Männern, wurden vorgeschrieben.

Alle diese Grundsätze sollten uferloser gemeindlicher Wirtschaftsbetätigung vorbeugen und für die Zukunft Ausartungen und Mißstände verhindern, wie sie die Vergangenheit auf diesem Gebiet zum Schaden der Gemeindebürger und des Ansehens öffentlicher Verwaltung gezeitigt hatte.

Seit dem 1. April 1935 ist die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 die Lebensgrundlage aller deutschen Gemeinden (außer Berlin, lt. § 122 DGO.). Die §§ 67—75 DGO. stellen feste Grundsätze für die wirtschaftliche Betätigung der deutschen Gemeinden auf. Sie wiederholen im wesentlichen die Regelung des jungen preußischen Gemeinderechts. Diese Bestimmungen können und wollen nur Rahmenbestimmungen sein. Der Gesetzgeber hat hier Neuland der völkischen Staatsauffassung über die Ordnung der Gemeinden beschritten; Verwaltungserfahrungen umfassender Art im nationalsozialistischen Sinne müssen erst gesammelt werden. Zur praktischen Verwirklichung bedürfen diese Rahmenbestimmungen noch wichtiger Durchführungsverordnungen und Ausführungsanweisungen, die sich der Gesetzgeber in §§ 105, II und 121 DGO. vorbehalten hat[54]). Vorläufig muß man heute noch die entsprechenden

54) Vgl. Hettlage, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, S. 25, 1935.

Bestimmungen im Preußischen Gemeindefinanzgesetz zur Ergänzung und Erläuterung heranziehen.

Eine von der Privatwirtschaft gewünschte genaue Aufzählung der gemeindlicher Wirtschaft unterfallenden Gegenstände hat die DGO. aus gutem Grunde nicht gebracht. Die einzige Bestimmung in dieser Richtung ist das Verbot der Errichtung von Bankunternehmen (§ 67, III DGO.). Eine solche Tätigkeit schließt so weitgehende Wagnisse für die Gemeinden in sich, daß es geboten erschien, sie den Gemeinden in Zukunft überhaupt zu untersagen, zumal die bisherigen Erfahrungen auf diesem Gebiete nicht als günstig bezeichnet werden können[55]). Auf dem Gebiet bankmäßiger Betätigung kann also niemals ein vorwiegendes öffentliches Interesse einer Gemeindewirtschaft anerkannt werden. Für Sparkassen und Girokassen, die selbständige Körperschaften öffentlichen Rechtes sind, bewendet es bei den schon bestehenden Vorschriften (§ 67, IV DGO.), die besondere Schranken zogen[56]). Im übrigen ist aber die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in § 67 DGO. nur in ihren Grundsätzen festgelegt worden; von einer gegenständlich genauen Abgrenzung wurde bewußt Abstand genommen[57]).

Das ist es ja gerade, was die nationalsozialistische Einstellung zur Wirtschaft so sehr unterscheidet vom Marxismus der „Systemzeit". Der Nationalsozialismus lehnt jeden lebensfremden Schematismus auf dem Gebiete der Wirtschaft ab. Entscheidend dafür, wer im Einzelfall wirtschaften soll, muß allein die Frage sein, wie der größtmögliche Nutzen für die Gesamtheit erzielt werden kann. Wenn schon aus diesem Grunde eine allgemeine Festsetzung, was die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden zum Gegenstand haben kann, nicht möglich ist, so würde eine derartige Festsetzung außerdem gegen den ausdrücklich beibehaltenen Grundsatz der Unbeschränktheit des Aufgabenkreises der Gemeinden verstoßen. Hier zu entscheiden, muß ja gerade der gemeindlichen Selbstverwaltung überlassen bleiben[58]), der freilich dabei die Verantwortung auferlegt ist, diese Entscheidung im richtigen Sinn zu treffen. Eine ein für allemal feststehende Grenze des gemeindlichen Aktionsradius läßt sich nicht ziehen. Zeitliche wie örtliche Besonderheiten werden hier notwendig zu im Einzelfall sehr unterschiedlichen Lösungen führen. Eine wirtschaftliche Tätigkeit kann in einer Gemeinde sehr wohl auf Grund der Eigenart örtlicher Verhältnisse öffentliche Aufgabe sein und deshalb eine Übernahme in gemeindliche Hand erfordern, während in einer anderen Gemeinde, wo die Verhältnisse anders liegen, die Gemeinde für die gleiche Wirtschaftsbetätigung unzuständig sein kann, weil es da etwa am vorwiegend öffentlichen Interesse fehlt.

55) Vgl. Einzelbegründung zur DGO., § 67, Abs 2.

56) Erlasse des Minister des Innern schreiben in Preußen vor, daß die Organisation und die Gebarung der öffentlichen Sparkassen nach bestimmten Regeln zu erfolgen habe. Insbesondere sind gewisse, wagnisreiche Geschäfte und Kreditgewährungen untersagt.

57) Vgl. „Zeitschr. f. öffentl. Wirtsch." I. Heft, 1936, S. 10.

58) Vgl. § 2, I und II DGO.

Die Deutsche Gemeindeordnung enthält eine Begriffsbestimmung der „wirtschaftlichen Betätigung" im Unterschied zu der sonstigen Verwaltungstätigkeit nicht, wiewohl andere neue Gesetze auf genaue Begriffsbestimmung Wert legen. In § 67, II DGO. werden lediglich einzelne Gemeindeeinrichtungen angeführt, die nicht als wirtschaftliche Unternehmen im Sinne des Gesetzes anzusprechen sind. Das sind zunächst solche Unternehmen, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist lt. § 67, II, 1 (z. B. Schlachthäuser, die auf Grund besonderer landesrechtlicher Vorschriften zu errichten sind). Ferner gelten nicht als wirtschaftliche Unternehmen die Einrichtungen des Unterrichts, Erziehungs- und Bildungswesens, der körperlichen Ertüchtigung, der Kranken-, Gesundheits- und Wohlfahrtspflege (§ 67, II, 2), denn sie dienen mehr öffentlichen als wirtschaftlichen Zwecken. Von diesen nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmungen gerechneten Betrieben sind manche Pflichtselbstverwaltungsangelegenheiten (Unterrichtsanstalten der Volksschule, Wasserversorgung, Abfallstoffbeseitigung), andere freiwillig übernommene Aufgaben.

Der Begriff Wirtschaftsunternehmen der Gemeinde setzt voraus, daß es sich im Gegensatz zu der hoheitlichen Tätigkeit der Gemeinde um eine Tätigkeit auf dem Gebiete der Wirtschaft handelt. Eine derartige Betätigung liegt vor[59]), wenn die Gemeinde Anlagen unterhält oder Leistungen bewirkt, die auch durch einen Privatunternehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung den Abnehmern zur Verfügung gestellt werden könnten. Nicht unbedingt entscheidend ist dagegen die Absicht der Gemeinde, durch die Betätigung Gewinne zu erzielen, die Form des Entgelts (privatrechtliches Entgelt, öffentlichrechtliche Gebühren oder Beiträge), das Bestehen oder Nichtbestehen eines Anschluß- oder Benutzungszwanges gemäß § 18 DGO.

Der Text der vorläufigen Ausführungsanweisung zum sechsten Teil der DGO. vom 22. März 1935 bestimmt zu § 67 DGO. in Abs. 1: „Bis zum Erlaß der endgültigen Anweisung sind als wirtschaftliche Unternehmungen solche Einrichtungen und Anlagen der Gemeinden zu verstehen, die auch von einem Privatunternehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden können (z. B. Versorgungsbetriebe, Verkehrsbetriebe, Industrie- und Handwerksbetriebe). Ausgenommen sind jedoch die in § 67, II DGO. genannten Unternehmen." Das sind also die Unternehmen, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist und Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs-, Bildungswesens, der körperlichen Ertüchtigung, der Kranken-, Gesundheits- und Wohlfahrtspflege.

Die Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsbetätigung lassen sich nach dem neuen Rechtszustand in folgender Weise ziehen. Die Gemeinde ist auch in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit in erster Linie auf

59) Vgl. § 86 Pr. GFG., der eine solche wohl auch heute noch zutreffende Begriffsbestimmung enthält.

ihr Gebiet beschränkt (§ 2 DGO.). Eine klare Grenze für die gemeindliche Wirtschaftsbetätigung ist also eine auf das Gemeindegebiet beschränkte Bedarfsdeckung. Grundsätzlich scheiden alle wirtschaftlichen Tätigkeiten aus, die außerhalb der Gemeinde liegen. In früherer Zeit war es denkbar, daß ein gewinnanstrebender Betrieb außerhalb der Gemeindegrenzen geführt wurde, heute wäre dies unzulässig. Auf ihrem Gebiet aber sollen die Gemeinden nur da Wirtschaft treiben, wo ein vorwiegendes öffentliches Interesse eine Gemeinwirtschaft unbedingt erfordert. Für die Feststellung der Grenzen zwischen der Wirtschaft der Gemeinde und der Privatwirtschaft ist die Erkenntnis der wesensmäßigen Bestimmtheit der Gemeinde als politischer Einheit und der Wirtschaft als ökonomischem Vorgang bedeutsam. Diese Erkenntnis legt die immanten Schranken klar, die auf der einen Seite der Initiative der Gemeinde, auf der anderen Seite der Wirtschaft gezogen sind[60]). Dieser Erkenntnis gibt § 67, I, 1 der DGO. zunächst Ausdruck: „Die Gemeinde darf wirtschaftliche Unternehmen nur errichten oder wesentlich erweitern, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt."

Eine Grenze ist also zunächst der Grundsatz der öffentlichen Zweckrechtfertigung. Es kann einer Gemeinde niemals erlaubt sein zu wirtschaften, wenn ihr einziges Ziel dabei das der Gewinnerzielung ist[61]). Das bedeutet mit anderen Worten, daß sie lediglich dort Wirtschaft treiben sollen, wo eine Gemeinwirtschaft unbedingt notwendig ist. Ein öffentlicher Zweck, eine kommunalpolitische Notwendigkeit muß es rechtfertigen, daß gerade die Gemeinde bestimmte Lieferungen und Leistungen bewirkt. Wann ein derartiger öffentlicher Zweck vorliegt, ist Tatfrage. Nach der ganzen Entwicklung und den herrschenden Anschauungen wird z. B. bei Versorgungs- und Verkehrsunternehmen im allgemeinen das Vorliegen eines öffentlichen Zweckes zu bejahen sein[62]), denn an der Übernahme derartiger Unternehmen durch die Gemeinde kann die Allgemeinheit häufig ein Lebensinteresse haben, weil etwa ein tadelloses Funktionieren nur mit einem festen Beamtenpersonal möglich sein kann oder weil der monopolartige Charakter eines derartigen Unternehmens in der Hand eines Privatunternehmers die Gefahr der Ausbeutung in sich birgt. Aus diesem Grundsatz der öffentlichen Zweckrechtfertigung folgt insbesondere, daß die Gemeinde im Interesse der Erhaltung der Finanzkraft der Gemeindeangehörigen nicht in ungesunden Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft treten und nur solche Betriebe in ihre Hand nehmen darf, von denen die Gebietseingesessenen auch wirklich einen zum mindesten indirekten Nutzen haben[63]).

---

60) Vgl. Köttgen, Wirtschaft und Gemeinden, in „Reich und Länder", II. Heft, 1936.

61) Vgl. amtl. Einzelbegr. zu § 67 DGO., Abs. 1 a.

62) Vgl. amtl. Einzelbegr. zu § 67 DGO., Abs. 1.

63) Vgl. Bilke, Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, in „Deutsche Verwaltung" 1936, Heft 7, S. 207.

Eine weitere Grenze zieht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der § 67, I, 2 bestimmt nämlich, daß das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht. Die Gemeinde darf also einen Betrieb nicht errichten, wenn er nach seiner Art und seinem Umfang nicht den Gemeindeverhältnissen entspricht. Wie schon für den Aufgabenkreis der gemeindlichen Verwaltung, deren Träger die Gemeinden ja in erster Linie sind, der Grundsatz gilt, daß er stets im Einklang mit der gemeindlichen Leistungsfähigkeit stehen soll, — wobei die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen besonders zu berücksichtigen sind (vgl. auch § 7 DGO.), — so muß sich jede wirtschaftliche Betätigung in den Grenzen halten, die der Leistungsfähigkeit der Gemeinde gezogen sind. Jede Überschreitung dieser Schranken schlägt nach allen Erfahrungen früher oder später immer gegen die Gemeinde selbst aus[64]). Deshalb werden in der Regel alle wirtschaftlichen Tätigkeiten für die Gemeinden ausscheiden, die ihrer Natur nach große wirtschaftliche Gefahren und Wagnisse erfordern[65]). Ist das Unternehmen von vorneherein auf die Leistung von Zuschüssen aus dem Gemeindehaushalt angewiesen, was ausnahmsweise auch heute noch der Fall sein darf[66]), so ist besondere Vorsicht geboten, zumal ja der in § 72 DGO. ausgesprochene Grundsatz der Rentabilität gemeindlicher Wirtschaft sich in einem solchen Fall nicht verwirklichen läßt. Auch schon allein zur Verwirklichung dieses Grundsatzes ist vor allem darauf zu achten, daß das Unternehmen nach Art und Umfang in ein richtiges Verhältnis zu dem voraussichtlichen Bedarf gebracht wird und daß jede „Überkapazität" vermieden wird, es sei denn, daß mit einer in Aussicht stehenden baldigen Bedarfssteigerung mit Sicherheit gerechnet werden kann. Die früher vielfach vorhandene „Überkapazität" der Gemeindeunternehmen bewirkte eine Vergeudung öffentlicher Mittel. Vornehmlich für mittlere und kleine Gemeinden bedeutet dieser Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine starke Beschränkung wirtschaftlicher Betätigung.

Schließlich darf die Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen nur errichten oder wesentlich erweitern, wenn der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann lt. § 67, I, 3 DGO. (Grundsatz der Subsidiarität). Die Gemeinde darf also nur Wirtschaft treiben, wenn sie im gegebenen Falle der geeignetste Träger für diese wirtschaftliche Betätigung ist. Das gilt sowohl im Verhältnis zur privaten Wirtschaft als auch im Verhältnis zur Wirtschaft sonstiger öffentlichrechtlicher Träger (z. B. Gemeindeverbände). Unter diesem Gesichtspunkt ist die Gemeinde jedoch nicht schon dann ausgeschlossen, wenn ein anderer den öffentlichen Zweck gleich gut und gleich wirtschaftlich erfüllt oder erfüllen kann,

64) Vgl. amtl. Begründung zu § 67 DGO., Abs. 1 b.
65) Vgl. auch Bilke, a.a.O., S. 207.
66) Vgl. amtl. Begründung zu § 72 DGO., Abs. 2.

sondern nur dann, wenn der andere ihn besser und wirtschaftlicher erfüllen kann[67]). In dieser Voraussetzung kommt klar zum Ausdruck, daß die Gemeindewirtschaft auf den Gesamtaufbau der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen hat. Hier liegt auch, wie oben bei der Einstellung des Nationalsozialismus zur Wirtschaft klargelegt wurde, der Gedanke zugrunde, daß nicht kurzsichtig und egoistisch verfahren werden darf bei der Bestimmung, ob die Gemeinde im Einzelfall der geeignetste Wirtschaftsträger ist, sondern daß objektiv nach reiflicher Überlegung (Beratung des Bürgermeisters mit den Gemeinderäten § 55, I, 6 DGO.) und Kalkulation die nüchterne Erkenntnis entscheiden muß, wer im Interesse der gesamten Volkswirtschaft den Zweck besser und wirtschaftlicher erfüllt oder erfüllen kann. Entscheidend ist lediglich der Maßstab volkswirtschaftlicher Zweckmäßigkeit. Es erscheint aus diesem Grunde angebracht, vor Inangriffnahme größerer Unternehmungen Feststellungen zu treffen, ob bei anderen Gemeinden schon Erfahrungen gesammelt worden sind und wie diese Erfahrungen im fraglichen Falle verwendet werden können. Die Aufsichtsbehörde und der Deutsche Gemeindetag haben reichhaltiges Material, das den Gemeinden manche Anregung und Hilfe geben wird[68]). Denkt man an die Versorgungswirtschaft, so kann beispielsweise leicht die Möglichkeit eintreten, daß eine wirtschaftlich und finanziell nicht leistungsfähige Gemeinde davon absieht, die Energieversorgung selbst zu besorgen, weil ein anderer diese Aufgabe wirtschaftlicher erfüllt als sie selbst[69]).

Nach der amtlichen Begründung zur DGO.[70]) kommt es bei der heutigen Gesamtlage des Reiches entscheidend darauf an, die deutsche Wirtschaft so zweckmäßig und rationell zu organisieren, wie dies irgend möglich ist. Deshalb bedürfe bei jeder gemeindlichen Wirtschaftsbetätigung die Frage der Prüfung, ob bei Berücksichtigung des Gesamtaufbaues der Wirtschaft die Gemeinde im einzelnen Falle der geeignetste Träger dieser Betätigung ist. Ergäbe die Prüfung, daß die betreffende Aufgabe besser und wirtschaftlicher bereits durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann und sei ein anderer zur Erfüllung der Aufgabe bereit, so bleibe für eine gemeindliche Betätigung grundsätzlich kein Raum.

Bei diesem Grundsatz der Subsidiarität kommt nun der Grundsatz der öffentlichen Zweckrechtfertigung entscheidend in Betracht. Wenn zur Befriedigung eines öffentlichen Bedürfnisses die Privatwirtschaft nach Lage der Dinge in ausreichender Weise nicht in der Lage ist, dann ist der Raum frei zur gemeindlichen Wirtschaftsbetätigung, falls der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht im Wege steht. Wie schon angedeutet, handelt es sich bei den soge-

---

67) Vgl. Surén-Loschelder, Kommentar zur DGO., 1935, Erläuterung zu § 67, I, 3.
68) Vgl. Bilke, a.a.O., S. 206.
69) Vgl. Meyer, Aufsatz a.a.O.
70) Vgl. Einzelbegründung zu §67 DGO., Abs. 1 c.

nannten Versorgungsbetrieben um einen Wirtschaftstyp, bei dem aus dem Grunde der Versorgung der Allgemeinheit die Bewirtschaftung in der öffentlichen Hand, besonders auch in der Hand von Gemeinden, häufig zu rechtfertigen ist. Schon früh und in verhältnismäßig weitem Umfange hat sich daher die Gemeinde in dieser Versorgungswirtschaft betätigt und hier anerkanntermaßen große Leistungen vollbracht[71]). Die Lieferung von Kraftstrom gibt den Tausenden von Betrieben der Wirtschaft in einer Gemeinde überhaupt erst die Möglichkeit des Arbeitens. Die Sicherstellung dieser Wirtschaftstätigkeit ist eine öffentliche Aufgabe, auf die eine Gemeinde immer Einfluß nehmen sollte; bedeutet doch eine Beeinträchtigung der Energieversorgung unter Umständen eine Störung des gesamten örtlichen Wirtschaftsablaufes. Was aber „lebenswichtig" für eine Gemeinde ist, fällt in den Kreis ihrer wirtschaftlichen Betätigung. Es kommt hinzu, daß der Betrieb der Versorgungseinrichtungen nur unter Benutzung des gemeindlichen Eigentums an Straßen und Wegen möglich ist, wobei sich aus der technischen Eigenart der Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke in gewissem Umfang ein Wirtschaftsmonopol ergibt. An der zweckmäßigen Nutzung dieses Monopols im Interesse der örtlichen Gemeinschaft durch die Gemeinde oder zum mindesten durch Unternehmungen, die in gewissem Umfange ihrer Einwirkung unterliegen, besteht ein großes öffentliches Interesse[72]).

Ferner kann die Gemeinde vielfach die Verteilung von Wasser und Energie besonders billig vornehmen, zumal sie, wenn sie alle Versorgungsunternehmen bewirtschaftet, den gleichen Apparat für die verschiedenartigen Funktionen einsetzen kann (geringste Verwaltungskosten). Hervorzuheben ist auch, daß die Versorgungsbetriebe außerdem noch ein wirtschaftspolitisches Werkzeug erster Ordnung darstellen. Sowohl im Wohnsiedlungswesen als auch bei der Industrieansiedlung, wie überhaupt bei allen städtebaulichen Fragen, fallen die Möglichkeiten der Energiezuführung entscheidend ins Gewicht[73]).

Auch für die Verkehrs- und Hafenbetriebe lassen sich ähnliche Zusammenhänge darlegen, die erkennen lassen, daß auch bei diesen Betrieben die Voraussetzungen von § 67, I DGO. häufig gegeben sind und infolgedessen auch diese Betriebe Wirtschaftstypen darstellen, für deren Bewirtschaftung die öffentliche Hand, insbesondere die Gemeinden, vielfach zuständig sind. Bilke betont[74]), daß sich Gegenstände des Massenbedarfs von einheitlicher Beschaffenheit am ehesten für die Gemeindewirtschaft eignen und auch solche Gegenstände, für die kostspielige technische Fortschritte nutzbar gemacht werden sollen, wenn dies im Interesse der Allgemeinheit wünschenswert sei. Indessen dürfte die Erprobung oder Einführung kostspie-

71) Vgl. Amtl. Begründung zu § 67 DGO., Abs. 1.
72) Vgl. Meyer, Aufsatz a.a.O.
73) Vgl. Meyer, Aufsatz a.a.O.
74) Vgl. Bilke, a.a.O., S. 207.

liger neuer technischer Methoden leicht ein bedenkliches Gebaren bedeuten.

Bei gleichartigen öffentlichen Bedürfnissen mehrerer Gemeinden kann aber auch die Befriedigung durch einen Zweckverband sehr wohl richtiger und dieser demnach also als Wirtschaftsträger geeigneter sein. Der Zweck dieser gesetzlichen Bestimmungen über die Grenzen der gemeindlichen Wirtschaftstätigkeit macht ihre enge Auslegung erforderlich. In Zweifelsfällen ist grundsätzlich von der Errichtung des Unternehmens durch die Gemeinde Abstand zu nehmen und statt dessen bei gleichartigen Gemeindebedürfnissen ihre Befriedigung durch den weiteren Gemeindeverband anzustreben. Fehlt es aber am überwiegenden öffentlichen Interesse, dann soll die Privatwirtschaft die Befriedigung des Bedarfes übernehmen [75]). Hier sei noch einmal darauf hingewiesen, daß durch die einzelnen Vorschriften der Gemeindeordnung über Errichtung und Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmungen das festgelegt und bestätigt wird, was als grundsätzlich bedeutsam für die Einstellung des Nationalsozialismus zur öffentlichen Wirtschaft wie überhaupt zur Gesamtwirtschaft festgestellt worden ist. Nicht Egoismus oder irgendeine Ideologie, sondern die nüchterne Erkenntnis des Gemeinwohls (der volkswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit) — der ernste Wille zur Verwirklichung des Grundsatzes „Gemeinnutz vor Eigennutz" — soll in jedem Einzelfall den Ausschlag geben bei der Entscheidung des Bürgermeisters, ob die Gemeinde Wirtschaftsträger sein soll.

Was die Beteiligung der Gemeinden an einem wirtschaftlichen selbständigen Unternehmen angeht, so kann diese grundsätzlich nicht anders beurteilt werden als die Eigenbetätigung. Deshalb gelten die aus § 67 hergeleiteten Grundsätze auch für eine solche Beteiligung (§ 69 DGO.). Weiterhin ist vorgeschrieben, daß für die Beteiligung eine Form gewählt werden muß, die die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt. Letztere Bestimmung wurde getroffen, weil in solchen Beteiligungen besondere Gefahren liegen können. Denn die Gemeinde kann bei einer solchen Beteiligung die Wirtschaftsführung des Unternehmens im günstigsten Falle nur mittelbar beeinflussen und nicht selbst ausschließlich bestimmen [76]). Unter Beteiligung ist jede Mitwirkung der Gemeinde im weitesten Sinne zu verstehen, die sie als Teilhaberin des Unternehmens ansehen läßt (gemischtwirtschaftliches Unternehmen), -- Beteiligung mit Kapital, Gewährung von Zuschüssen, Übernahme von Garantien. Eine Beteiligung liegt auch vor, wenn die Gemeinde sämtliche Anteile eines Unternehmens erwerben will [77]). Wirtschaftliche Unternehmen im Sinne von § 69 DGO. sind nur Unternehmen, die einen gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Betrieb zum Gegenstand haben, die als eine Einheit bewirtschaftet werden und über deren Geschäftsbereich besonders Rechnung zu legen ist. Nicht zu

75) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 9.
76) Vgl. amtl. Einzelbegr. zu § 69 DGO., Abs. 1.
77) Vgl. Surén-Loschelder, a.a.O., zu § 69 DGO.

den wirtschaftlichen Unternehmen gehören beispielsweise auch hier Unternehmen mit rein kulturellen oder sozialen Zwecken, wie die in § 67, II DGO. angeführten Einrichtungen. Da für die Mitgliedschaft eine Form gewählt werden muß, die die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt, kann z. B. eine Beteiligung an einem Unternehmen in Form einer Genossenschaft mit unbeschränkter Haftpflicht ebenso wie eine solche in Form einer unbeschränkten Garantieübernahme nicht in Betracht kommen. Die Beteiligung an einem Unternehmen in der Form einer A.-G. oder G.m.b.H. wäre dagegen zulässig.

Die Beteiligung an einem wirtschaftlichen Unternehmen kann z. B. angebracht sein, wenn der öffentliche Zweck bisher von einem Privatunternehmen unzureichend befriedigt worden ist und die Gemeinde nunmehr beschließt, unter Einbeziehung des bisher privaten Unternehmens ein neues gemischtwirtschaftliches Unternehmen zur besseren und umfassenderen Befriedigung des gleichen Bedürfnisses zu gründen. Hier wäre es wirtschaftlich unvernünftig, ein gemeindeeigenes Unternehmen zu gründen, das in sinnlosen Wettbewerb mit dem weiterbestehenden Privatunternehmen träte[78]). Die Gemeinde soll keinen ungesunden Wettbewerb mit der Privatwirtschaft treiben. Voraussetzung für eine Gemeindebeteiligung an einem anderen Wirtschaftsunternehmen wird regelmäßig sein müssen, daß die Gemeinde ihren Einfluß in dem Unternehmen ausreichend durchsetzen kann, weil sonst die Berücksichtigung der öffentlichen Belange gefährdet sein würde[79]). Wenn der Gemeinde also bei einer Minderheitsbeteiligung durch Gesellschaftsvertrag besondere Rechte zur Wahrung des öffentlichen Interesses eingeräumt werden (z. B. erhöhtes Mitwirkungsrecht in Tariffragen), dann wäre eine solche Beteiligung wohl als statthaft anzusehen. Im allgemeinen wird aber eine Beteiligung von 75 v. H., mindestens aber 51 v. H. nötig sein, um den erforderlichen gemeindlichen Einfluß sicherzustellen. Kann sich die Gemeinde den maßgebenden Einfluß nicht sichern, so darf sie sich nicht beteiligen.

Unbedenklich ist dagegen die Beteiligung einer Gemeinde an einem Zweckverband, an dem ausschließlich öffentliche Körperschaften beteiligt sind (§ 69, II DGO.); denn hier sind ja nach der Gesetzeslage die Aufsichtsbehörden bei der Errichtung und Erweiterung des Verbandes so weitgehend eingeschaltet, daß sich in diesen Fällen besondere Maßnahmen erübrigen[80]).

In Zweifelsfällen wird auch bei Beteiligungen der Gemeinde an wirtschaftlichen Unternehmen grundsätzlich größte Zurückhaltung am Platze sein. Oberster Gesichtspunkt bei der Entscheidung muß auch hier der ernste Wille zur Verwirklichung des Grundsatzes „Gemeinnutz vor Eigennutz" sein.

An dieser Stelle muß noch darauf hingewiesen werden, daß

78) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 17.
79) Vgl. § 89, Abs. 3 Pr. GFG.
80) Vgl. amtl. Einzelbegründung zu § 69 DGO., Abs. 2.

heute in der Gemeindeverwaltung natürlich kein Platz mehr ist für eine Wirtschaftsbetätigung, die Ausdruck eines kommunalen Macht- oder Finanzstrebens ist. Eine solche Wirtschaft verträgt sich nicht mit dem Wesen der Gemeinde. Die vorläufige Ausführungsanweisung zum sechsten Teil der DGO. vom 22. März 1935 bestimmt ja auch zu § 67 DGO. in Abs. 2: „Durch die Vorschriften der §§ 67 ff. DGO. werden die zur Zeit ihres Inkrafttretens bestehenden wirtschaftlichen Unternehmen in ihrem Bestande nicht berührt. So weit sie jedoch außerhalb der in § 67 DGO. festgesetzten Grenzen für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden liegen, entspricht es den Absichten des Gesetzes, wenn die Gemeinden auf ihren Abbau Bedacht nehmen."

Leider ist es nicht möglich, statistisches Material darüber zu liefern, wie weit von den Gemeinden solche Wirtschaftsbetriebe bereits abgebaut oder Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmungen abgestoßen worden sind, soweit sie außerhalb der behandelten festgesetzten Grenzen für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden liegen. Teilweise sollen Gemeinden in großem Umfang Betriebe wieder in privates Eigentum überführt haben, manche Gemeinden sollen aber auch den Abbau nur sehr zaghaft betreiben. Die Gemeindeverwaltungen haben allen Anlaß, darauf zu achten, daß die an sich berechtigte Parole des Abbauens marxistischer Gemeindebetriebe nicht zum Schaden der Gemeindeinteressen mißbräuchlich angewendet wird [81]). Jedenfalls sind die Gemeinden berechtigt, verallgemeinernde Angriffe auf die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, die häufig eigensüchtigen Interessen der Privatwirtschaft entspringen, als nicht im Sinne der Reichsregierung liegend zurückzuweisen [82]).

Die Gemeinden (Bürgermeister) werden ständig bemüht sein müssen, die von ihnen auf Grund der gegebenen Voraussetzungen betriebenen wirtschaftlichen Unternehmungen so zu führen, daß nicht anfänglich gegebene Voraussetzungen später wegfallen. Es wäre ja z. B. möglich, daß ein öffentlicher Zweck, der ursprünglich von der Gemeinde besser und wirtschaftlicher als von einem anderen erfüllt wurde, später einmal schlechter und weniger wirtschaftlich als von einem anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Für derartige Fälle ist aus der Deutschen Gemeindeordnung nichts zu entnehmen. Dem Sinne des Gesetzes entsprechend kann mit Sicherheit geschlossen werden, daß in einem derartigen Fall, wenn eine Voraussetzung des § 67, I DGO. durch die Gemeindewirtschaft nicht mehr erfüllt werden kann oder wenn eine Voraussetzung später wegfällt (z. B. der öffentliche Zweck), der Betrieb im Interesse des Gemeinwohls von der Gemeinde abgebaut werden muß. Jede Gemeinde hat immer wieder von Zeit zu Zeit zu prüfen, ob sich die Aufrechterhaltung eines Gemeindebetriebes rechtfertigen läßt [83]). Für eine solche An-

81) Vgl. Maretzky, a.a.O., S. 112.
82) Vgl. Zeitschr. f. öffentl. Wirtschaft, 1936, I. Heft, S. 10.
83) Vgl. Bronisch, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden nach der DGO., in „Deutsche Verwaltung" 3. Heft, 1935, S. 84.

nahme spricht jedenfalls auch die oben angeführte Ausführungsanweisung zum sechsten Teil der DGO. vom 22. März 1935 zu § 67, Abs. 2. Der Gesetzgeber wird wohl auch hier eine Durchführungsverordnung oder Ausführungsanweisung erlassen.

Zu den Grenzen und Schranken gemeindlicher Wirtschaftsbetriebe sind im weiteren Sinne endlich noch die Vorschriften zu rechnen, die für die Art und Weise ihrer Finanzgebarung aufgestellt sind (§ 72 DGO.). Sie werden aber in einem besonderen Abschnitt behandelt werden. Eine solche Trennung scheint angebracht, weil die Finanzierungsgrundsätze der wirtschaftlichen gemeindlichen Betriebe ein geschlossenes Kapitel darstellen. Auch ist nicht zu übersehen, daß die bisher behandelten Grundsätze zwingende Rechtsvorschriften sind — „die Gemeinde darf nur" (§ 67 DGO.), — während es in § 72 heißt: „die Unternehmen sollen" (Sollvorschrift). Schließlich rechtfertigt sich die Trennung der Behandlung auch deshalb, weil die bisher erörterten Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsbetätigung für die Entstehung solcher Betriebe vorgeschrieben sind, die Finanzierungsgrundsätze aber einen entstandenen Betrieb voraussetzen.

Zur Entstehung gehört aber eine Organisation. Daher werden die Organisationsformen vor jenen Finanzierungsgrundsätzen behandelt.

3. Ihre Überwachung durch den Staat.

Die feste Einordnung der Gemeinden in den Staat bildet die grundsätzlich bedeutsamste Wandlung des bisherigen Wesens der kommunalen Selbstverwaltung. Als Zellen des gesamten Volkslebens sind sie nicht mehr selbständige Gebietskörperschaften mit erheblich vom Staatswillen befreitem Wirkungskreis, ihre gesamte Lebensgebarung ist vielmehr der Staatsführung unterstellt. Daß ihr Wirken in ständigem Einklang mit den Zielen der Staatsführung stehe (§ 1 1. S. DGO.), wird gewährleistet durch eine gegen früher verstärkte Staatsaufsicht (§§ 8 u. 106 DGO.). Diese ist keineswegs mehr auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beschränkt (siehe oben S. 13). Auch auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Gemeindebetätigung wacht heute der Staat darüber, daß die naturgegebenen und rechtlich vorgeschriebenen Grenzen dieser Betätigung eingehalten werden und insbesondere der Vorrang der Interessen der gesamten Volksgemeinschaft gegenüber örtlichen Sonderinteressen beachtet wird. Die an höchster Stelle einheitlich durch das Reich, im übrigen durch die Landesbehörden geübte Staatsaufsicht (§ 107 DGO.) kann auch auf diesem Gebiet führen, d. h. Richtlinien geben zur Sicherstellung, daß die Gemeinde im Einklang mit den Gesetzen und den Zielen der Staatsführung verwaltet werde (§§ 106, 108). Sie kann anordnen, daß Erforderliches veranlaßt wird, wenn der Bürgermeister Entschließungen oder Anordnungen unterläßt, die zur Erfüllung einer der Gemeinde gesetzlich obliegenden Verpflichtung nötig sind (§§ 110, 111). Sie kann im Bedarfsfall einen Beauftragten bestellen

— „Staatskommissar" (§ 112 DGO.) —, der die Gemeinde verwaltet. Ihr obliegt auch eine negative Staatsaufsicht, früher Beanstandungsrecht der Aufsichtsbehörde genannt (§ 109 DGO.). Freilich soll die Aufsicht so gehandhabt werden, daß die Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit der Gemeindeverwaltung gefördert und nicht beeinträchtigt wird (§ 106, Satz 2 DGO.).

Der Grundsatz der Einheit von Partei und Staat, wie er für die Verfassung des Reiches gilt, hat auch in den Gemeinden als Glieder dieses Staates Ausdruck gefunden. Da die NSDAP. die Trägerin der Staatsidee und Vertretung des Gesamtvolkes darstellt, ist sie in die Verwaltung der Gemeinde maßgebend eingeschaltet (§ 33 DGO.) [84]). Der Beauftragte der NSDAP. hat Aufgaben zugewiesen erhalten hinsichtlich der Berufung und Abberufung führender Gemeindebeamten und bei dem Erlaß der Hauptsatzung, dem autonomen Verfassungsstatut der Gemeinde. Dessen Gegenstände sind in der DGO. selbst abschließend aufgezählt (§§ 27, 28, 34, 39, 40, 44, 47, 49, 58). Die wirtschaftliche Betätigung ist nicht erwähnt. Man kann nun sagen, daß Einrichtung und Befugnisse des Beauftragten der NSDAP. der Partei eine mittelbare Aufsicht über die Gemeindeverwaltung verleihen, jedenfalls im Hinblick auf seine Mitwirkung bei der Abberufung maßgebender Gemeindebeamten. Die Staatsaufsicht ist also heute dualistisch gestaltet, denn trotz des Grundsatzes der Einheit von Partei und Staat sind beide Körperschaften selbständige Hoheitsträger mit eigenständigen Aufgaben.

Was die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden angeht, so sind für die Staatsaufsicht besondere Vorschriften gegeben, durch die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Sauberkeit der Verwaltungsführung auf diesem Gebiet besonders sichergestellt sein sollen. § 68 DGO. bestimmt, daß die Gemeinde, wenn sie wirtschaftliche Unternehmen errichten oder wesentlich erweitern will, der Aufsichtsbehörde rechtzeitig, mindestens sechs Wochen vor Beginn oder Vergebung der Arbeiten zu berichten hat. Aus dem Bericht muß zu ersehen sein, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind und die Deckung der Kosten tatsächlich und rechtlich gesichert ist. Diese Bestimmungen gelten entsprechend, wenn sich die Gemeinde an einem wirtschaftlichen Unternehmen beteiligen will (§ 69, I DGO.).

Es wird angebracht sein, in diesem Bericht auch Kosten- und Ertragsberechnungen unbeteiligter beeidigter Sachverständiger vorzulegen, durch die die Frage der Größe der Unternehmung und des einzugehenden Wagnisses sowie die Finanzierung und die finanziellen Verpflichtungen geklärt werden. Des weiteren wird die in Aussicht genommene Unternehmungsform zu begründen sein. Ist Eigenbetrieb als Unternehmensform vorgesehen, so wird auch die Betriebssatzung vorzulegen sein [85]). Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist dann die Überprüfung dieses Berichtes. In erster Linie muß sie

84) Vgl. auch amtl. Begründung zur DGO. Allgemeiner Teil 1 c.
85) Vgl. § 88, Abs. 1 Pr. GFG., § 74 DGO.

darauf achten, ob die drei in § 67, I DGO. bei Behandlung der Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden erläuterten Voraussetzungen vorliegen. Ferner muß geprüft werden, ob die Kosten für die Errichtung oder Erweiterung des Unternehmens oder für die Beteiligung an einem anderen Unternehmen tatsächlich und rechtlich gesichert sind. Hier kommt es darauf an, zu untersuchen, ob die erforderlichen Mittel von der Gemeinde selbst aus Überschüssen oder Vermögen bereitgestellt werden (Selbstfinanzierung) oder — wie es die Regel sein wird — ob sie von Dritten als Darlehen rechtsverbindlich zugesichert und tatsächlich greifbar sind (Fremdfinanzierung) [86]). Dieser letzten Vorschrift kommt große Bedeutung zu. Viel zu oft sind in der Vergangenheit zum schwersten Schaden der betroffenen Gemeinde gerade auf diesem Gebiet durch Inangriffnahme von weittragenden Unternehmen ohne rechtzeitige und lückenlose Finanzierung vollendete Tatsachen geschaffen worden, die zu den unerfreulichsten Folgewirkungen, insbesondere zum Abgleiten der Gemeinden in schwerste und bedrohlich kurzfristige Verschuldung geführt haben [87]). § 68 DGO. enthält weder einen Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde für die Errichtung oder wesentliche Erweiterung eines Wirtschaftsunternehmens oder für die Beteiligung an einem wirtschaftlichen Unternehmen, wenn die Voraussetzungen von § 67, I gegeben sind und wenn die Deckung der Kosten tatsächlich und rechtlich in vollem Umfange gesichert ist, noch sieht er ein besonderes Einspruchsrecht der Aufsichtsbehörde für einen derartig liegenden Fall vor. Nur darf bei der Fremdfinanzierung nicht vergessen werden, daß insofern indirekt ein Genehmigungsrecht der Aufsichtsbehörde besteht, als die Gemeinde zur Aufnahme von Darlehen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf (§§ 76 ff. DGO.). Ergibt sich bei der Prüfung des Berichtes, daß eine der behandelten Voraussetzungen nicht vorliegt, so hat die Aufsichtsbehörde die Inangriffnahme des Projektes mit den Mitteln der Staatsaufsicht (§ 109 DGO.) zu verhindern [88]). Sie hat also in diesem Fall ein Einspruchsrecht [89]) und kann die Entschließung des Bürgermeisters über die Gründung oder Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens oder über die Beteiligung an einem anderen Unternehmen aufheben. Sollten auf Grund derartiger Entschließungen bereits besondere Maßnahmen getroffen worden sein, so kann sie von dem Bürgermeister deren Rückgängigmachung verlangen.

Nimmt die Gemeinde die Errichtung oder Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens in Angriff oder wird eine Beteiligung übernommen ohne die gesetzlich vorgeschriebene vorherige Berichterstattung an die Aufsichtsbehörde oder vor Ablauf der Anzeigefrist (§ 68 DGO.), so hat das nicht die Unwirksamkeit der etwa ab-

---

86) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 12.
87) Vgl. amtl. Begründung zur DGO., Allg. Teil 3 b.
88) Vgl. amtl. Einzelbegründung zu § 68 DGO.
89) Vgl. § 88, Abs. 2 Pr. GFG., § 109 DGO.

geschlossenen Rechtsgeschäfte zur Folge[90]). Dritten gegenüber bleiben sie wirksam; wird aber ihre Erfüllung durch die Gemeinde auf Grund der Anordnung der Aufsichtsbehörde rechtlich unmöglich, so haftet die Gemeinde dem Vertragsgegner aus zu vertretender Unmöglichkeit oder Amtspflichtverletzung nach den Regeln des bürgerlichen Rechts (§§ 280, 325, 839 BGB. in Verbindung mit der Staatshaftung). Eine besondere Haftung der Gemeinde ist auch in § 70, III DGO. ausgesprochen für den Fall, daß Beamte oder Angestellte der Gemeinde aus dieser Tätigkeit haftbar gemacht werden.

Die Aufsichtsbehörde kann jederzeit die Weiterführung des Unternehmens verhindern und die Rückgängigmachung gesetzwidrig getroffener Anordnungen verlangen (§ 109 DGO.). Sie wird wie sonst bei der Verwaltung der Gemeinden so auch bei der wirtschaftlichen Betätigung über dieses eben behandelte Kontroll- und Einspruchsrecht hinaus auf Grund von § 68 in Verbindung mit §§ 108, 109 DGO. darauf achten und ab und zu prüfen, ob sich die Aufrechterhaltung eines gemeindlichen Wirtschaftsbetriebes noch rechtfertigen läßt oder ob ein Unternehmen in der Hand der Gemeinde nicht mehr angebracht erscheint. Aus der DGO. ist nicht zu entnehmen, welche Maßnahmen die Aufsichtsbehörde für den Fall, wenn beispielsweise eine Voraussetzung der gemeindlichen Wirtschaftsbetätigung weggefallen ist, ergreifen kann. Aus dem Sinne des Gesetzes, insbesondere aus § 106 (Sicherstellung des Einklangs mit den Gesetzen und Zielen der Staatsführung), dürfte jedoch geschlossen werden können, daß die Aufsichtsbehörde, besonders in schwerwiegenden Fällen, die Wiederherstellung der Voraussetzungen zu einem solchen Wirtschaftsunternehmen verlangen oder, wenn die Voraussetzungen endgültig weggefallen sind (z. B. der öffentliche Zweck), die Gemeinde zum Abbau des Wirtschaftsbetriebes oder der Beteiligung an einem solchen veranlassen kann. § 110 DGO. gibt die gesetzliche Handhabe zu solchen Auflagen. Auch hier erscheinen noch wichtige Durchführungsverordnungen und Ausführungsanweisungen angezeigt, wenn nicht nötig.

Der Gemeinde steht als einziges Rechtsmittel gegen Anordnungen der Aufsichtsbehörde die förmliche Beschwerde zur Verfügung, die binnen zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung erhoben werden kann (§ 113). Über die Beschwerde entscheidet die nächsthöhere Aufsichtsbehörde endgültig.

Die Funktion der Aufsichtsbehörde bei der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden kann durch besondere Gesetze erweitert werden. Das Energiewirtschaftsgesetz (EWG.) vom 13. Dezember 1935 (RGBl. I, 1451), das alle Energieversorgungsunternehmungen, öffentliche und private, unter die einheitliche Aufsicht des Reiches stellt, zielt darauf ab, der gemeindlichen Energieversorgung innerhalb der gesamten deutschen Energiewirtschaft den Platz zu sichern, der ihr im Interesse des Gemeinwohls gebührt.

90) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 13.

Hier wird dem Reich eine besondere Aufsichtsbefugnis auch für die gemeindliche wirtschaftliche Betätigung eingeräumt, so weit sich die Gemeinde mit Gas- und Elektrizitätsversorgung befaßt. Dieses Gesetz muß also bei der „Überwachung" der gemeindlichen wirtschaftlichen Betätigung mit berücksichtigt werden. Grundsätzlich bedeutsam für die Art und Weise, wie der neue Staat die Wirtschaft zu regeln gedenkt[91]), unterstellt es die deutsche Energiewirtschaft (Elektrizitäts- und Gasversorgung) der Aufsicht des Reiches (§ 1 EWG.), weil die Energiewirtschaft, als wichtige Grundlage des wirtschaftlichen und sozialen Lebens anerkannt, in erster Linie aus Gründen der Sicherheit der Versorgung, nicht zuletzt aber auch aus Gründen der Billigkeit der Versorgung[92]), einheitlich geführt werden muß. Die Aufsicht des Reiches ermöglicht es, im Zusammenwirken aller beteiligten Kräfte der Wirtschaft und der öffentlichen Gebietskörperschaften, die Energiearten ganz im Interesse des Gemeinwohls wirtschaftlich einzusetzen, den notwendigen öffentlichen Einfluß in allen Angelegenheiten der Energieversorgung zu sichern und schließlich volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs zu verhindern und einen zweckmäßigen Ausgleich durch Verbandwirtschaft zu fördern. Die für die gemeindliche Wirtschaft wichtigsten Bestimmungen seien hier angeführt:

Energieanlagen im Sinne dieses Gesetzes sind Anlagen, die der Erzeugung, Fortleitung oder Abgabe von Elektrizität oder Gas dienen (§ 2, I EWG.). Energieversorgungsunternehmen im Sinne dieses Gesetzes sind ohne Rücksicht auf Rechtsformen und Eigentumsverhältnisse alle Unternehmen und Betriebe, die andere mit elektrischer Energie oder Gas versorgen oder Betriebe dieser Art verwalten (§ 2, II EWG.).

Die Aufsicht übt der Reichswirtschaftsminister aus, und zwar soweit Belange der Energieversorgung der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern in seiner Eigenschaft als Kommunalaufsichtsbehörde (§ 1, II EWG.). Diese Bestimmung ist für die Gemeinden von besonderem Interesse.

Außer der Kontrollbefugnis über die Energieversorgungsunternehmen (§ 3 EWG.) ist von Bedeutung die Bestimmung in § 4 EWG., die ähnlich wie § 68 DGO. (Berichtspflicht der Gemeinden an die Aufsichtsbehörde) die Energieversorgungsunternehmen verpflichtet, vor dem Bau, der Erneuerung, der Erweiterung oder der Stillegung von Energieanlagen dem Reichswirtschaftsminister Anzeige zu erstatten. Der Reichswirtschaftsminister kann das Vorhaben innerhalb eines Monats beanstanden und innerhalb einer weiteren Frist von zwei Monaten nach Durchführung eines Untersagungsverfahrens untersagen, wenn Gründe des Gemeinwohls es erfordern

91) Im Gegensatz zum Weimarer Staat. — In diesem Gesetz ist keine Rede von Staatswirtschaft wie z. B. im Sozialisierungsgesetz v. 31. Dez. 1919, das in § 17 EWG. übrigens aufgehoben wird.

92) Vgl. Vorspruch zum Energiewirtschaftsgesetz.

(§ 4, II EWG.). Der Reichswirtschaftsminister kann durch allgemeine Vorschriften und Einzelanordnungen die allgemeinen Bedingungen und die allgemeinen Tarifpreise der Energieversorgungsunternehmen wirtschaftlich gestalten (§ 7 EWG.).

Zeigt sich ein Energieversorgungsunternehmen außerstande, seine Versorgungsaufgaben, insbesondere die ihm auf Grund dieses Gesetzes auferlegten Pflichten, zu erfüllen, und können zur Beseitigung der das Energieversorgungsunternehmen an der Erfüllung seiner Versorgungsaufgaben hindernden Umstände ausreichende Maßnahmen nicht getroffen werden, so kann ihm der Reichswirtschaftsminister nach Durchführung eines Untersagungsverfahrens, dessen Gestaltung Durchführungsverordnungen des Reichswirtschaftsministers überlassen ist (§ 19 EWG.), den Betrieb ganz oder teilweise untersagen (§ 8). Er kann ein anderes Energieversorgungsunternehmen mit der Übernahme der Versorgungsaufgaben beauftragen. Soweit der Betrieb eines Energieversorgungsunternehmens einer oder mehreren öffentlichen Gebietskörperschaften untersagt wird, soll tunlichst ein Energieversorgungsunternehmen einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft mit der Übernahme der Versorgungsaufgaben beauftragt werden, sofern diese nicht besser und wirtschaftlicher durch ein anderes Unternehmen erfüllt werden können (vgl. auch § 67, I, 3 DGO.). Das Unternehmen soll nur beauftragt werden, wenn ihm die Übernahme der Versorgungsaufgaben zugemutet werden kann. Das Unternehmen ist verpflichtet, dem Auftrag nachzukommen (§ 8, I EWG.).

Zum Schutze des Besitzstandes der öffentlichen Hand bei einem etwaigen Enteignungsverfahren, das der Reichswirtschaftsminister auf Antrag des beauftragten Unternehmens anordnen kann (§ 9, I EWG.), dient die Sonderbestimmung, daß die Entschädigung in einer Beteiligung an dem Unternehmen, zugunsten dessen die Enteignung erfolgt, zu gewähren ist, wenn sich das enteignete Unternehmen im Besitze von Reich, Ländern oder Gemeinden befindet (§ 9, II EWG.).

Gegenüber den Anordnungen der Aufsicht des Reichswirtschaftsministers gibt es keinen Verwaltungsgerichtsschutz, wegen entstehenden Schadens keine Entschädigung, soweit nicht das EWG. ausdrücklich etwas anderes bestimmt (§ 18). Das ist geschehen bei Enteignungen gemäß §§ 9, 11 des Gesetzes.

II. Die Organisationsformen gemeindlicher Wirtschaftsbetriebe.

1. Eigenbetriebe.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden in der Zeit des Liberalismus wurde betont, daß die Frage der Betriebsform wegen ihrer Bedeutung für die Leistungsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftsbetriebe häufig im Mittelpunkt des

Interesses gestanden hat. Auch die Beweggründe wurden auseinandergesetzt, die zur allmählichen Aufgabe des Regiebetriebes und zur Bevorzugung der Betriebsform der selbständigen Handelsgesellschaft (A.-G. und G.m.b.H.) besonders in der Nachkriegszeit geführt hatten. Die Uneinheitlichkeit der Organisationsformen in der Gemeindewirtschaft war, um es hier noch einmal ins Licht zu rücken, recht unerfreulich. Aufschlußreiche Vergleichsmöglichkeiten zwischen einzelnen Betrieben und statistische Feststellungen wurden erschwert [93]), meist sogar geradezu unmöglich, die Gemeindeverwaltungen wurden unübersichtlich. Dem Bürger, der ein Anrecht auf Einblick in die Verwaltung seiner Gemeinde hatte, wurde dieser erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht. Diese Tatsachen sind in der Zeit des Weimarer Systems nicht immer unangenehm empfunden worden, sie wurden sogar im Gegenteil nicht selten bewußt ausgewertet. Die Parteienwirtschaft auch in der Gemeindeverwaltung hatte nicht selten ein Interesse daran, der Öffentlichkeit, ja sogar der Bürgervertretung selbst den Einblick in die Verwaltung und Verwertung städtischer Gelder zu erschweren.

Die neue Gestaltung der Gemeindeverfassung hat die Voraussetzung dafür geschaffen, daß auch die Frage der Rechtsform der gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe eine befriedigende Lösung erfährt. Die Richtungslosigkeit der Gemeindepolitik, die infolge der früher jederzeit möglichen verantwortungslosen, zersetzenden parteipolitischen Beeinflussung ein planvolles Wirtschaften in der Betriebsform des Unternehmens ohne Rechtspersönlichkeit (Regiebetrieb) verhindert, mindestens aber stark beeinträchtigt hatte, hat einer Verwaltung weichen müssen, die klar und eindeutig unter der verantwortlichen Führung des Bürgermeisters zusammengefaßt ist. Die Gemeinderäte und Beiräte, die den Bürgermeister zu beraten haben, sind mit ihm auf das eine Ziel ausgerichtet, im Rahmen der Gemeindeverwaltung dem Volksganzen zu dienen. Es ist also heute einer der wichtigsten Gründe weggefallen, die früher die Vergesellschaftung der gemeindlichen Betriebe veranlaßt haben. Weil im neuen Staate nach Möglichkeit die Einheit und Klarheit der Verwaltung, besonders auch bei der Gemeinde, der volksnächsten Stufe der Verwaltung, gefördert und erhalten werden soll, ist die Vergesellschaftung von Gemeindebetrieben für die Zukunft im Grunde unerwünscht [94]). Die rechtlich verselbständigten, in privatwirtschaftlicher Form geführten Gemeindebetriebe bedeuten schon ihrer Natur nach eine Absplitterung von der einheitlichen Gemeindeverwaltung, sie können jedenfalls die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters erschweren. Der Eigenbetrieb ist deshalb für die Zukunft als Regelform für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden anzusehen [95]).

93) Vgl. Apfelstedt, a.a.O., S. 590.
94) Vgl. amtl. Einzelbegründung zu § 74 DGO., Abs. 1.
95) Vgl. Strölin, Die Betriebssatzung für die gemeindeeigenen Versorgungsbetriebe, in „Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft", Heft 1, 1936. Vgl. auch Bilke, a.a.O., S. 209.

Eigenbetriebe sind Unternehmungen ohne Rechtspersönlichkeit (§ 74, I DGO.), die in die Gemeindeverwaltung eingebaut sind, also öffentliche Verwaltungsstellen. Der Eigenbetrieb der DGO. ist keine neue Organisationsform in der Gemeinde. Die DGO. knüpft hier an den alten Regiebetrieb, das reine Verwaltungsunternehmen an, das ja ursprünglich für die Wirtschaftsaufgaben der Gemeinde allein als Betriebsform zur Verfügung gestanden hatte (vgl. oben S. 3). Die Arbeitskräfte und Wirtschaftsgüter, die der Betriebsverwaltung zur Verfügung gestellt und technisch zu einer Einheit zusammengefaßt sind, bilden das Unternehmen im gegenständlichen Sinne. Die innere Organisation des Unternehmens ist nur ein Teil der öffentlichen Organisation der Gemeinde [96]).

Wenn in den vergangenen Jahren von den Gemeinden vielfach privatrechtlichen Lösungen gegenüber der öffentlichrechtlichen Verwaltungsorganisation der Vorzug gegeben worden ist, so nicht zuletzt auch wegen der Schwerfälligkeit der Wirtschaftsführung, die die enge Verflechtung dieser Betriebsform mit der Gemeindeverwaltung mit sich brachte. Man hat sich allerdings in der Kommunalverwaltung mit den verschiedensten Maßnahmen zu helfen verstanden, die den betreffenden Verwaltungszweigen eine größere Selbständigkeit und Beweglichkeit zuteil werden ließen („verbesserter Regiebetrieb", freiere Stellung der Werkleitung durch weitgehende Vollmacht) (vgl. oben S. 5) [97]).

Die Deutsche Gemeindeordnung bestimmt (§ 74, I DGO.), daß für die Eigenbetriebe Betriebssatzungen aufzustellen sind. Der gemeindliche Eigenbetrieb nach der DGO. hat bereits im Preußischen Gemeindefinanzgesetz in den §§ 92—99 ein Vorbild gehabt. Den Betriebssatzungen fällt die Aufgabe zu, in Zukunft die Organisation und die Verwaltung des Betriebes so festzulegen, daß eine schärfere Trennung von der übrigen Gemeindeverwaltung erreicht und eine vom übrigen Haushalt der Gemeinde unabhängige selbständige Betriebsführung ermöglicht wird, daß also der Eigenbetrieb eine erhebliche Verselbständigung erfährt [98]). Die Verpflichtung der Gemeinden, für ihre eigenen Betriebe Betriebssatzungen aufzustellen, erfolgte aus dem Bedürfnis der Praxis heraus, für diese Eigenbetriebe noch Sonderregelungen zuzulassen, die ohne Änderung des Rechtscharakters dieser Betriebe den Bedürfnissen einer möglichst elastischen Wirtschaftsführung entgegenkommen. Es erschien wünschenswert, auch den Eigenbetrieben eine Organisationsform zu geben, die sie der besonderen Vorteile der vergesellschafteten Betriebe teilhaftig werden läßt (Beweglichkeit, selbständige Verantwortung, kaufmännische Betriebsführung), ohne sie aus dem Gesamtorganismus der Gemeinde herauswachsen zu lassen und der einheitlichen kommunalpolitischen Zielsetzung zu entfremden [99]). Der Eigenbetrieb der DGO. soll einen in sich abgeschlossenen Teil der Gemeindeverwal-

96) Vgl. Sigloch, a.a.O., S. 31.
97) Vgl. Sigloch, a.a.O., S. 34.
98) Vgl. Begründung zu § 74 DGO., Abs. 1.
99) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 14.

tung darstellen, der als Sonderverwaltung nach Maßgabe bestimmter zusätzlicher Verfassungsbestimmungen (Betriebssatzung) geführt wird.

Die Organisation der gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe muß sich besonders deswegen immer mehr den in der Privatwirtschaft als zweckmäßig herausgestellten Verwaltungsformen anpassen, weil diese gemeindlichen Betriebe heute in viel stärkerem Maße als früher Wettbewerbsbetriebe geworden sind. Das sogenannte Monopol, auf das sich Gas- und Elektrizitätswerke früher stützen konnten, ist wohl für immer vorbei. Der Wettbewerb beider Energiearten untereinander und jeder einzelnen mit Kohle, Öl usw. hat Formen angenommen, die größte Beweglichkeit der Betriebsführung voraussetzen, wenn der Gemeindebetrieb nicht Schaden leiden soll. Bei Hafenbetrieben ist es heute im Wettbewerb mit Eisenbahn und Lastwagen nicht anders.

Die Betriebssatzung soll das besondere Verfassungsstatut des Eigenbetriebes sein, durch das die Führung des Betriebes, seine Vertretung nach außen, seine Haushaltsführung und seine Rechnungslegung geregelt wird [100]). Da es somit von grundlegender Wichtigkeit ist, dem gemeindlichen Eigenbetrieb eine Verfassung zu geben, die bei voller Wahrung der Einheit der Gemeindeverwaltung doch den Bedürfnissen einer schlagkräftigen, gegenüber den wechselnden Verhältnissen elastischen Wirtschaftsführung und einer klaren selbständigen Finanzgebarung möglichst vollkommen gerecht wird, ist es zweckmäßig, wenn, wie in der vorläufigen Ausführungsanweisung zur DGO. vom 22. März 1935 zu § 74 in Abs. 2 zum Ausdruck kommt, unter Zuziehung des Deutschen Gemeindetages gewisse Muster und Richtlinien für die Ausgestaltung der Betriebssatzung einheitlich festgelegt werden. Wenn auch die DGO. ihre Aufstellung bei der einzelnen Gemeinde nicht von einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung abhängig macht [101]), so könnten doch durch eine entsprechende Durchführungsverordnung zur DGO. zwingende Vorschriften ergehen. Der Deutsche Gemeindetag hat sich bereits eingehend mit der Aufstellung einer Musterbetriebssatzung für die Eigenbetriebe der Gemeinden befaßt. Um zur erforderlichen Leistungssteigerung und Beweglichkeit der Betriebe beizutragen, muß die Möglichkeit bestehen, eine solche den jeweilig vorliegenden tatlichen Verhältnissen individuell anzupassen [102]).

Zwei Forderungen stehen im Vordergrund des Interesses und bedürfen in dieser Mustersatzung sicherlich vor allem der Regelung. Auf der einen Seite muß der Grundsatz der Einheit der Gemeindeverwaltung schließlich ja doch auch gegenüber den Eigenbetrieben gewahrt und ihre verantwortliche Führung durch den Bürgermeister sichergestellt werden. Auf der anderen Seite muß aber den Eigenbetrieben eine weitgehende Selbständigkeit und Beweglichkeit ein-

100) Vgl. Einzelbegründung zu § 74 DGO., Abs. 1.
101) Vgl. Strölin, Aufsatz a.a.O.
102) Vgl. Wendlandt, Eigenbetriebe als Träger gemeinnütziger Gemeindewirtschaft, Aufsatz im Berliner Börsencourier vom 8. 3. 1936.

geräumt werden. Es wird praktisch nicht leicht sein, beide Forderungen in Einklang miteinander zu bringen. Von wesentlicher Bedeutung für die Erfüllung dieser Forderungen ist die rechtliche Stellung, die dem Leiter des Betriebes für seine Person eingeräumt wird. Strölin erblickt drei Möglichkeiten der Gestaltung:

1. Der Leiter des Betriebes ist hauptamtlich Beigeordneter, also ein dem Bürgermeister unmittelbar unterstellter Beamter.

2. Der Leiter des Unternehmens ist ein Beamter oder Angestellter der Gemeinde, der einem Beigeordneten unterstellt ist.

3. Der Leiter ist ein Beamter oder Angestellter der Gemeinde, der, ohne Beigeordneter zu sein, dennoch unmittelbar dem Bürgermeister unterstellt ist[103]).

Die Regelung unter 1. dürfte in den meisten Fällen die gegebene sein, — im Hinblick auf die Verantwortung, die der Bürgermeister und ihm gegenüber der Leiter des Betriebes trägt. Denn es ist notwendig, diesem Betriebsleiter eine eigenverantwortliche Stellung in dem Betrieb einzuräumen. Er muß in der Lage sein, sich den wechselnden Verhältnissen in der Verwaltung und Wirtschaftsführung des Betriebes anzupassen. Ihm muß also jedenfalls die Verwaltung der Geldmittel überlassen werden. Auch in der Personalpolitik muß ihm einige Selbständigkeit zugestanden werden. Im einzelnen muß danach die Zuständigkeit der Werkleitung die gesamte technische und wirtschaftliche Betriebsleitung umfassen, ferner die Vertretung der Werke nach außen im Rahmen der laufenden Geschäfte, den selbständigen Materialeinkauf, soweit er freihändig erfolgen muß (z. B. Kohleneinkauf), die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen in einer betragsmäßig bestimmten Grenze und Selbständigkeit im Rahmen des vertragsmäßigen Verkaufes, soweit der übliche Rahmen gewahrt wird[104]).

Aufgabe des Bürgermeisters wird es sein müssen, daß er sich trotz der dem Betriebsleiter eingeräumten freien, selbständigen Stellung um die Eigenbetriebe persönlich kümmert, daß er sich selbst gewissermaßen als obersten Referenten für die Angelegenheiten der Versorgungsbetriebe ansieht[105]).

Um sich die Oberleitung in diesem Sinne zu sichern, wird sich der Bürgermeister in der Betriebssatzung eine Reihe besonders wichtiger Aufgaben im Bereich der Eigenbetriebe zur eigenen Entscheidung vorbehalten müssen, insbesondere alle Angelegenheiten, die mit den Gemeinderäten zu beraten sind oder bei denen die Aufsichtsbehörde mitzuwirken hat; die Anstellung, Entlassung, Versetzung und Beförderung der Beamten und wichtigeren Angestellten der Eigenbetriebe, ferner die Feststellung des Wirtschaftsplanes und des Jahresabschlusses[106]).

103) Vgl. Strölin, Aufsatz a.a.O.
104) Vgl. Hoffmann, a.a.O., S. 191.
105) Vgl. Aufsatz von Strölin, a.a.O.
106) Vgl. Aufsatz Strölin, a.a.O.

Es kommt also entscheidend darauf an, daß die Betriebssatzung das Verhältnis zwischen Gemeindeleiter und Werkleiter sorgsam abwägt und regelt, daß sie eindeutige Zuständigkeiten und feste Verantwortlichkeiten schafft[107]). Folgende drei Gesichtspunkte müssen demnach vorwiegend bei Aufstellung der Satzung berücksichtigt werden. Die Verantwortungsfreudigkeit und Beweglichkeit der Werkleitung des Eigenbetriebes muß unbeschadet der Einheit der Gemeindeverwaltung gestärkt werden, die Möglichkeit, schnelle Entscheidungen zu treffen, muß jederzeit gewährleistet sein, ein umständlicher Instanzenzug muß ausgeschaltet werden.

Neben dieser Verwaltungsorganisation sind in der Betriebssatzung, wie schon angedeutet, Haushaltsführung und Rechnungslegung des Eigenbetriebes zu regeln. In der Betriebssatzung sollen besondere Vorschriften eine selbständige, ordnungsgemäße Finanzgebarung der Eigenbetriebe sicherstellen. Eine solche ist allein schon zur Durchführung der in § 72 DGO. aufgestellten Grundsätze für die Wirtschaftsführung erforderlich. Die DGO. bestimmt in § 74, III, daß Haushaltsführung, Vermögensverwaltung und Rechnungslegung jedes Unternehmens so einzurichten sind, daß sie eine besondere Betrachtung der Verwaltung und des Ergebnisses ermöglichen. Vor allem muß also darauf geachtet werden, daß eine völlig von der übrigen Haushaltsführung der Gemeinde abgetrennte Wirtschaftsführung der Betriebe ermöglicht wird. Der Geist der Satzung muß im Interesse der Allgemeinheit darauf hinauslaufen, daß im kommunalen Eigenbetrieb die wirtschaftliche Einstellung als oberstes Ziel von vorneherein gesichert wird. Durch klare Bestimmungen über den Vermögensstand der Werke (z. B. eingebrachte Grundstücke, Gebäude und sonstige Vermögensgegenstände, die dem Betriebe der Unternehmung gewidmet sind), über das Verhältnis von Aufwand und von Ertrag muß eine laufende Wirtschaftskontrolle geschaffen werden, die dafür sorgt, daß Mängel in der Wirtschaftsführung sofort erkennbar werden[108]).

---

107) Vgl. Meyer, Aufsatz a.a.O.

108) Die entsprechenden Bestimmungen aus dem Preußischen Gemeindefinanzgesetz sind auch heute noch für die Betriebssatzungen richtunggebend, da in der DGO. über den Inhalt der Betriebssatzungen nichts bestimmt wird. § 96 Pr. GFG. „Alle Zuwendungen der Gemeinde an die Unternehmung, insbesondere die Gestellung von Personal, die Aufnahme von Schulden durch die Gemeinde für Zwecke der Unternehmung einschließlich ihrer Verzinsung und Tilgung sowie die marktübliche Verzinsung laufender Betriebsmittel der Gemeinde, die der Unternehmung zur Verfügung gestellt sind, ferner Ausgabeerstattungen und besondere Verwaltungskostenbeiträge fallen der Unternehmung zur Last.

In wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinde beschäftigte Beamte sind im Stellenplan der Gemeinde aufzuführen." § 97 Pr. GFG. „Bei kaufmännisch eingerichteten Unternehmen ist statt der getrennten Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben das voraussichtliche Ergebnis in den Haushaltsplan der Gemeinde aufzunehmen (Grundsatz des Netto-Etat), denn die wirtschaftliche Unternehmung wird im allgemeinen ein Wirtschaften nach Einnahme und Ausgabeansätzen des Haushaltsplanes nicht zulassen. Es soll jedoch auch in diesen Unternehmungen ein Voranschlag aufgestellt werden,

Eine so gestaltete Betriebssatzung ist inhaltsreich, aber die Fülle der Einzelbestimmungen angebracht. Sie sichern richtunggebend die klare Wirtschaftsführung der Gemeindebetriebe und erleichtern damit die Tragung der Verantwortung [109]).

Kommt es dahin, daß die Gesamtheit der gemeindlichen Betriebe in Zukunft einheitlich nach den Grundsätzen einer bewährten Betriebssatzung arbeitet, so wird in einem wichtigen Teil der deutschen Versorgungswirtschaft nicht nur ein einheitliches Wirtschaftsstreben gesichert, sondern es werden auch bisher unbekannte Einsichten in die gemeindliche Wirtschaft gewonnen [110]). Solche Vergleichsmöglichkeiten sind besonders wichtig in einer Zeit, in der die deutsche Versorgungswirtschaft im Begriff steht, neue Wege einzuschlagen (z. B. Energiewirtschaftsgesetz).

Strölin schlägt vor, im Interesse der einheitlichen gemeindlichen Versorgungswirtschaft die Versorgungsbetriebe der Gemeinde unter einer einheitlichen Leitung zusammenzufassen und einheitlich zu organisieren. Er macht darauf aufmerksam, daß früher in der Regel auch da, wo die Gemeinde ein eigenes Elektrizitätswerk und ein eigenes Gaswerk hatte, diese Betriebe ganz unabhängig voneinander geführt wurden und sich gegenseitig Konkurrenz machten. Die Grundsätze des Nationalsozialismus erfordern, daß an die Stelle einer besonderen Elektrizitätswirtschaft und einer besonderen Gaswirtschaft eine einheitliche Energiewirtschaft tritt. Aus diesem Grunde hält es Strölin für angebracht, die Organisation der gemeindlichen Versorgungsbetriebe in der Mustersatzung auf dem Grundgedanken der einheitlichen Energiewirtschaft aufzubauen [111]).

---

der nach betriebsmäßigen Gesichtspunkten gegliedert ist." § 98 Pr. GFG. „So weit in Unternehmungen, die kaufmännisch eingerichtet sind, die Buchungen nach den Regeln der doppelten Buchführung erfolgen, ist diese durch eine Betriebsbuchführung zu ergänzen, wenn dies der Art der Unternehmung entspricht. Das Geschäftsjahr soll mit dem Rechnungsjahr übereinstimmen. — In den Unternehmungen, in denen die Buchungen nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung erfolgen, treten an die Stelle der Jahresrechnungen die Inventur und die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung und die abgeschlossenen Geschäftsbücher. Bei der Aufstellung der Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung sollen die Vorschriften der §§ 260 b—261 c Handelsgesetzbuch sinngemäß angewendet werden. — Unternehmungen, in denen die Buchungen nicht nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung erfolgen, müssen ihre Rechnung durch eine Vermögensrechnung ergänzen, welche die Veränderung des Vermögens im letzten Rechnungsjahre nachweist. Bei der Aufstellung der Vermögensrechnung und bei der Verwertung des Vermögens sollen die Vorschriften der §§ 38—41 HGB. sinngemäß angewendet werden."

109) Grauert betonte in seinem Vortrag vom 29. April 1936 in Duisburg „Gemeinde und Wirtschaft", daß das Verhältnis der Gemeindefinanzen zu den Werkfinanzen in eine bestimmte feste Ordnung gebracht werden müsse. Man werde dazu kommen müssen, ein gesondertes Rechnungswesen für den Eigenbetrieb zu schaffen; eine Reihe von Fragen ergäbe sich dabei, wie: Wirtschaftsplan der Eigenbetriebe, Art der Buchführung, Grundsätze für die Bilanzierung, einheitliche Kontenpläne u. a., nach deren Erledigung man erst zu den unbedingt notwendigen Betriebsvergleichen gelangen könne.

110) Vgl. Meyer, Aufsatz a.a.O.

111) Vgl. Strölin, Aufsatz a.a.O.

Wendlandt meint dagegen [112]), eine einheitliche Musterbetriebssatzung, die davon ausgeht, daß sämtliche Versorgungsbetriebe der Gemeinden in einer Hand sind, würde niemals die tatsächlichen Verhältnisse (aller Gemeinden) richtig treffen. Diese Einwendungen scheinen durchaus beachtlich.

Es sei noch darauf hingewiesen, daß die vorläufige Ausführungsanweisung zur DGO. vom 22. März 1935 zu § 74 bestimmt: „Es wird den Gemeinden empfohlen, die Feststellung der Betriebssatzungen zurückzustellen (bis Mustersatzung fertiggestellt ist). So weit sie schon bisher derartige Satzungen haben, bleiben sie in Geltung, es sei denn, daß sie in einzelnen Bestimmungen der DGO. widersprechen."

Was die Beiräte angeht, die für jedes Unternehmen zu bestellen sind, wobei für mehrere Unternehmen (z. B. Versorgungsbetriebe) gemeinsame Beiräte aus wirtschaftlich besonders sachkundigen Bürgern vom Bürgermeister zu berufen sind (§§ 58, 74, II DGO.), so sollen sie auch dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit der Eigenbetriebe zu fördern. Gerade in wirtschaftlichen Fragen kann die Gemeinde des Rates wirtschaftlich besonders sachkundiger Bürger nicht entbehren [113]).

Den Beiräten sind die Jahresabschlüsse (Bilanzen usw.) nebst Erläuterungen vorzulegen, um ihnen einen ausreichenden Einblick in das Unternehmen zu ermöglichen. Ferner werden ihnen nach Möglichkeit monatliche Übersichten über den Stand der Unternehmungen vorgelegt werden (vgl. § 99 Pr.GFG.).

Auch soll durch die Beiräte der gemeindliche Eigenbetrieb, entsprechend den Grundgedanken der DGO., in eine lebendige Verbindung zur Bürgerschaft gebracht werden. Für Unternehmungen, bei denen wie bei den Versorgungsbetrieben das Interesse der örtlichen Gemeinschaft weit im Vordergrund steht, ist es besonders wichtig, daß eine enge Fühlung mit der Bevölkerung besteht.

So gesehen, wird die Schaffung verselbständigter und verantwortlich arbeitender Eigenbetriebe an Stelle der bisherigen unselbständigen Regiebetriebe für die gesamte deutsche Gemeindewirtschaft von großer Bedeutung sein [114]). Hätte früher eine ähnliche Gesetzgebung eingesetzt, um den Regiebetrieb zu verselbständigen und für die gewachsenen Bedürfnisse der Gemeinden auf dem Gebiet der Wirtschaftsführung brauchbar zu gestalten, so wäre den Gemeinden und ihren Bürgern viel Verdruß und finanzielle Einbuße erspart worden.

Ein Vorzug des Eigenbetriebes, der noch hervorgehoben zu werden verdient, ist seine starke Publizität, eine Eigenschaft, die mit Recht gerade heute überall in der Wirtschaft erwünscht ist, ganz besonders aber bei der Wirtschaft der Gemeinden, an der ja die ganze

112) Vgl. Wendlandt, Aufsatz a.a.O.
113) Vgl. amtl. Begründung zu § 74 DGO., Abs. 2.
114) Vgl. Meyer, Aufsatz a.a.O.

Bürgerschaft ein berechtigtes Interesse hat. Sie ergibt sich von selbst aus der Eingliederung des Eigenbetriebes in den öffentlichen Verwaltungsbetrieb, der ihn in seinen einzelnen Äußerungen in hohem Maße der Kritik der Allgemeinheit unterstellt[115]). Es wurden früher aus diesem Grunde sogar oft Bedenken gegen die Regieform laut in der Richtung, daß die erwünschte Geheimhaltung des Dienst- oder Geschäftsgeheimnisses nicht gewährleistet sei. Die Allgemeinheit wird freilich heute ersetzt durch den Gemeinderat (§§ 48 ff. DGO.).

2. Rechtlich selbständige Unternehmen

a) Gemeindeeigene Unternehmen.

Rechtlich selbständige Wirtschaftsunternehmen können ihre Rechtspersönlichkeit kraft öffentlichen Rechts oder kraft Privatrechts haben. Unternehmen mit eigener öffentlicher Rechtspersönlichkeit, wie sie in der Staatswirtschaft für Wirtschaftsunternehmungen Anwendung gefunden haben (wie z. B. Reichsbahngesellschaft, Reichsbank), wurden von den Gemeinden bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung nur in einer Organisationsform verwandt, nämlich in der des Zweckverbandes, also nicht in Form einer Anstalt, sondern in der einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Bildung von Tochtergemeinwesen erfolgt hier meist so, daß mehrere kommunale Gebietskörperschaften neue Kommunalverbände bilden, die nicht Gebietskörperschaft sind[116]). So können in Preußen nach dem Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 Städte, Landgemeinden, Landkreise usw. zur Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben jeder Art miteinander zu Zweckverbänden verbunden werden (§ 1 Pr.Zweckverbandsges.). Diese Zweckverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (lt. § 6 Pr.Zweckv.Ges.). Bei dem Betrieb von Elektrizitätswerken wurde von dieser Organisationsform in neuester Zeit schon Gebrauch gemacht. Die DGO. berührt die Frage der Beteiligung an einem öffentlichen Zweckverband in § 69, II und läßt sie zu. Sonst findet sich das Unternehmen mit eigener öffentlicher Rechtspersönlichkeit für Wirtschaftsbetriebe in der Gemeinde nicht und wird auch von der DGO. nicht in Aussicht genommen. Die Gemeinden können wohl kaum eine öffentlichrechtliche Körperschaft von sich aus ins Leben rufen. Eine sichere Rechtsgrundlage dazu besteht nur dann, wenn ein Reichsgesetz (wie bei Reichsbahn oder Reichsbank) oder Landesgesetz (z. B. Zweckverbandsgesetz) die Gründungszulässigkeit ausspricht[117]).

Es wurde schon erwähnt, daß die Form einer handelsrechtlichen Kapitalgesellschaft in der gemeindlichen Wirtschaft häufig als Betriebsform gewählt wurde. Auch heute werden noch viele Gemeindebetriebe in diesen Organisationsformen verwaltet. Sicher werden diese

115) Vgl. Hoffmann, a.a.O., S. 205.
116) Vgl. Otto Mayer, a.a.O., Bd. 2, S. 383.
117) Vgl. Sigloch, a.a.O., S. 59.

Rechtsformen auch in Zukunft in der Gemeindewirtschaft nicht ganz verschwinden, wenn auch, wie die amtliche Begründung zur DGO. hervorhebt, künftig durchschlagende Gründe zu ihrer Anwendung nicht mehr vorliegen[118]), wenn ferner auch heute die Umwandlung eines Eigenbetriebes in ein rechtlich selbständiges Unternehmen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf (§ 75 DGO.). Die Umwandlung gemeindlicher Eigenbetriebe in rechtlich selbständige Unternehmen dürfte in der Regel nach den Grundgedanken der DGO. unangebracht erscheinen, da der Eigenbetrieb vorherrschen soll; daß sie im Grunde unerwünscht ist, betont die amtliche Begründung zu § 74. Scheint aber eine schärfere Trennung von Gemeinde und Betrieb, also eine Verselbständigung des Unternehmens, zur Erfüllung einer öffentlichen wirtschaftlichen Aufgabe einmal zweckmäßiger, dann wird sicher auch weiterhin die Führung eines Betriebes in Form einer Gesellschaft nicht beanstandet werden, denn es kommt heute darauf an, die deutsche Wirtschaft so zweckmäßig und rationell zu organisieren, als dies irgend möglich ist[119]). Bei der Entscheidung über die Organisationsform für die Wirtschaftsbetriebe der Gemeinden wird sicherlich im Einzelfall allein der übergeordnete Gesichtspunkt entscheidend sein müssen, wie der größtmögliche Nutzen für die Gesamtheit aus dem Wirtschaftsunternehmen herausgeholt werden kann. Vielleicht sind Gesellschaftsbetriebe für große Gemeinden mit umfangreichen wirtschaftlichen Unternehmungen doch besser geeignet?[120]) Die Erfahrung wird lehren müssen, ob der Eigenbetrieb der DGO. in jedem Falle der Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben der Gemeinden als Betriebsform genügen wird. In der DGO. ist ja auch vorerst jedenfalls die Führung eines Betriebes in Gesellschaftsform nicht verboten. In einer Durchführungsverordnung zur DGO. wird später einmal festgesetzt werden, ob der gemeindeeigene Gesellschaftsbetrieb in Zukunft überhaupt noch als Organisationsform zugelassen werden soll.

Der Gemeinde stehen, wenn sie einen Betrieb in Form einer Handelsgesellschaft treiben will, nur die Rechtsformen zur Verfügung, die ihre Haftung auf einen bestimmten Betrag begrenzen (§ 69, I DGO.), also vornehmlich die A.-G. und G.m.b.H. Die Mitgliedschaftsrechte (Geschäftsanteile) dieser Gesellschaft — Hettlage nennt sie treffend „Eigengesellschaften“[121]) — können sich in der Hand einer Gemeinde befinden (Einmanngesellschaft) oder in der Hand mehrerer Gemeinden, etwa eines Gemeindeverbandes. Die Gemeinden haben sich vielfach zu privatrechtlichen Gesellschaften vereinigt, wo früher Zweckverbände Anwendung gefunden hatten[122]). Zu den Eigengesellschaften der Gemeinden zählen auch diejenigen Unternehmen, deren sämtliche Geschäftsanteile Eigentum einer

118) Vgl. amtl. Begründung zu § 75 DGO.
119) Vgl. amtl. Begründung zu § 67 DGO., Abs. 1 c.
120) Vgl. Meyer, Aufsatz a.a.O.
121) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 14.
122) Vgl. Sigloch, a.a.O., S. 104.

Eigengesellschaft der Gemeinde sind. In allen diesen Fällen wird eine rechtliche Trennung zwischen Gemeinde und Betrieb erreicht. Die Gemeinde hat den Betrieb nur mittelbar in der Hand, weil sie die private Rechtsperson beherrscht. Das Verwaltungsrecht in der Eigengesellschaft oder bei Beteiligung mehrerer Gemeinden das Mitverwaltungsrecht üben der Bürgermeister oder von ihm bestellte Beamte oder Angestellte der Gemeinde aus (§ 70, I DGO.). Beim gemeindeeigenen Gesellschaftsbetrieb stellt der Bürgermeister die Gesellschafterversammlung dar. Seine Entschließungen bedürfen aber zur Rechtswirksamkeit als Generalversammlungsbeschlüsse der (notariellen) Beurkundung nach § 259 HGB.[123]). Er bestellt also die Mitglieder des Aufsichtsrates, der auch in der G.m.b.H. durch Gesellschaftsvertrag immer vorgesehen sein wird (vgl. Pr.GFG. § 89, II), wie den Vorstand, wenn er die Funktion eines solchen Organes nicht selbst ausüben will (lt. § 70, II DGO.). Bestellt der Bürgermeister bei einem gemeindeeigenen Gesellschaftsbetrieb Beamte oder Angestellte der Gemeinde als seine Vertreter in der Gesellschafterversammlung, im Aufsichtsrat oder im Vorstand, so sind sie an seine Weisungen gebunden (§ 70,I, 2 DGO.). Es ist im Gemeindeinteresse unvermeidlich, eine derartige Bindung auszusprechen. Für die gemeindeeigenen Gesellschaftsbetriebe gelten uneingeschränkt alle Bestimmungen des Handelsgesetzbuches (bzw. Aktiengesetz und G.m.b.H.-Gesetz) und zusätzlich die Satzung der Gesellschaft (Gesellschaftsvertrag), die im Einzelfall nach den jeweiligen Erfordernissen zu regeln ist. Werden Beamte oder Angestellte der Gemeinde aus dieser Tätigkeit haftbar gemacht, so hat ihnen billigerweise die Gemeinde den Schaden zu ersetzen, es sei denn, daß sie ihn vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt haben. Auch in diesem Falle ist die Gemeinde schadensersatzpflichtig, wenn Beamte oder Angestellte nach Anweisung gehandelt haben (§ 70, III). Hier muß berücksichtigt werden, daß die handelsrechtliche Haftung bei gemeindeeigenen Gesellschaftsbetrieben nur durch den Bürgermeister als Gesellschafterversammlung (§ 268 HGB., § 46, Ziffer 8, G.m.b.H.-Gesetz) geltend gemacht werden kann[124]).

Die Errichtung von Eigengesellschaften vollzieht sich in den gewöhnlichen privatrechtlichen Formen durch Gründung[125]). Ein Unternehmen in Privatrechtsform kann auch durch Erwerb aller Geschäftsanteile (Aktien, G.m.b.H.-Anteile) Eigengesellschaft einer Gemeinde werden.

Aus § 75 DGO., der die Umwandlung eines Eigenbetriebes in ein rechtlich selbständiges Unternehmen an die Genehmigung der Aufsichtsbehörde bindet, in Verbindung mit der amtlichen Begründung zu § 75, die die Vergesellschaftung gemeindlicher Eigenbetriebe als grundsätzlich unerwünscht bezeichnet, muß man entnehmen, daß im allgemeinen die zur Umwandlung eines Eigenbetriebes in eine

123) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 15.
124) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 16.
125) Vgl. Sigloch, a.a.O., S. 111.

Eigengesellschaft gesetzlich erforderliche Genehmigung von der Aufsichtsbehörde verweigert werden wird. Die Umwandlung eines Eigenbetriebes in eine Eigengesellschaft ohne die vorherige Genehmigung der Aufsichtsbehörde ist rechtlich unwirksam (§ 104 DGO.). Wird sie genehmigt, dann sicher nur unter der Bedingung, daß die Aufsichtsbehörde (Staatsaufsicht) dauernd Einfluß und Einblick in die Eigengesellschaft hat; sie kann dann auch bei der Eigengesellschaft darauf achten, daß diese im Einklang mit den Zielen und den Gesetzen der Staatsführung verwaltet wird, sie kann erforderlichenfalls mit den Mitteln der Staatsaufsicht eingreifen (§§ 106, 108 ff.).

b) Gemischtwirtschaftliche Unternehmen.

Unter gemischtwirtschaftlichem Unternehmen versteht man ein Unternehmen, das von einer privatrechtlichen Körperschaft betrieben wird, deren Mitgliedschaftsrechte (Geschäftsanteile) zum Teil eine juristische Person des öffentlichen Rechts, zum Teil eine private Rechtsperson inne hat[126]). Es wurde schon darauf hingewiesen (S. 27, 28), daß die Gemeinde auch hier für die Beteiligung eine Form wählen muß, die ihre Haftung auf einen bestimmten Betrag begrenzt (§ 69, I DGO.). Also darf sich die Gemeinde an einem Unternehmen nur kapitalmäßig beteiligen, wenn dieses in Form einer Kapitalgesellschaft betrieben wird (A.-G., G.m.b.H.). Das gemischtwirtschaftliche Unternehmen wird entweder schon als solches gegründet oder entsteht dadurch, daß die Gemeinde Mitgliedschaftsrechte an einer bestehenden Gesellschaft, an der bisher nur private Rechtspersonen beteiligt waren, erwirbt. Der Anteil der Gemeinde an der Verwaltung ist Rechtsfolge der Mitgliedschaft. Er muß in der Satzung (Gesellschaftsvertrag) festgelegt werden. In § 89, III und IV Pr.GFG. ist eingehend bestimmt, welche Rechte der Gemeinde in der Satzung nach Möglichkeit eingeräumt werden sollen. Diese Bestimmungen werden hier wörtlich wiedergegeben, weil sie auch heute noch zu beachten sind: „Bei der Gründung soll sich die Gemeinde durch geeignete Abmachungen den nötigen Einfluß auf die Geschäftsführung der Gesellschaft, insbesondere eine angemessene Vertretung im Aufsichtsrat (auch G.m.b.H. soll Aufsichtsrat in Satzung vorsehen) sichern. Soweit es der von der Gemeinde verfolgte Zweck erfordert, soll ferner die Beteiligung davon abhängig gemacht werden, daß der Gemeinde in der Satzung folgende Rechte eingeräumt werden:

1. Die Geschäftsführung der Unternehmung ist durch einen dem Leiter der Gemeinde genehmen sachverständigen Prüfer (Bilanzprüfer oder Prüfungsgesellschaft) zu prüfen. Die Prüfungsberichte sind dem Leiter der Gemeinde vorzulegen.

126) Vgl. Sigloch, a.a.O., S. 130. Vgl. ferner Terhalle, Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung, in „Schriften des Vereins f. Sozialpolitik" Bd. 176, I, S. 325 ff.

2. Der Leiter der Gemeinde kann einem sachverständigen Prüfer auf Kosten der Unternehmung unmittelbar Aufträge erteilen, wenn

a) eine von der Unternehmung veranlaßte Prüfung nicht dem Gesetze, der Satzung oder den Vereinbarungen zwischen der Gemeinde und der Unternehmung entspricht;

b) die Unternehmung einem Ersuchen des Leiters der Gemeinde um Vornahme einer Prüfung oder um Erteilung eines Prüfungsauftrages nicht nachkommt.

Die Rechte nach Nr. 1 und 2 sollen auch für die Aufsichtsbehörde ausbedungen werden.

Auf die Einräumung dieser genannten Rechte ist auch dann hinzuwirken, wenn die Gemeinde Anteile bestehender Unternehmen besitzt oder erwirbt."

Nur wenn die Gemeinde diese Bestimmungen berücksichtigt, kann sie sich überhaupt den Einfluß sichern, der eine solche Beteiligung rechtfertigt. Da die Gemeinde bei einer Beteiligung nicht allein Herr des Unternehmens ist, bedarf es besonderer Vorsorge zur Wahrung des öffentlichen Interesses und zur Sicherung des gemeindlichen Einflusses. Die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, um eine solche Beteiligung zu rechtfertigen, wurden ausführlich behandelt (S. 27 ff.). Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde in der Gesellschafterversammlung oder in dem dieser gleichgestellten Organ der Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist (§ 70, I DGO.). Wird der Gemeinde das Recht eingeräumt, Mitglieder des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder eines ähnlichen Organes bei einem Unternehmen zu bestellen, so vertritt auch in diesen Organen der Bürgermeister die Gemeinde (§ 70, II DGO.). Bestellt der Bürgermeister Beamte oder Angestellte als Vertreter, so sind sie an seine Weisungen gebunden (§ 70, I DGO.). Dem entspricht es auf der anderen Seite, daß die Mitglieder, wenn sie entsprechend ihrer Weisung handeln, bei Schadensersatzansprüchen von einer persönlichen Haftung regelmäßig freigestellt werden (§ 70, III DGO.).

Vielfach wird man das gemischtwirtschaftliche Unternehmen wohl als Übergangsform vom Privatunternehmen in ein Unternehmen der öffentlichen Hand betrachten können. Wenn nämlich ein öffentliches Interesse besteht und die sonstigen Voraussetzungen des § 67, I DGO. vorliegen, dann wird die Gemeinde sicherlich vielfach suchen, alle Geschäftsanteile des Unternehmens zu erwerben. Manchmal aber kann es durchaus zweckmäßig sein, die gemischtwirtschaftliche Organisationsform beizubehalten.

Ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen kann rechtlich ohne weiteres in einen gemeindlichen Eigenbetrieb umgewandelt werden, wenn die Gemeinde die übrigen Gesellschafter zur Aufgabe ihrer Beteiligung veranlassen kann[127]).

Umgekehrt ist aus § 75 DGO. in Verbindung mit der amtlichen Begründung dazu zu entnehmen, daß die Umwandlung eines Eigen-

127) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 20.

betriebes in ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen (das ja auch ein rechtlich selbständiges Unternehmen ist) der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf, da eine Vergesellschaftung der Betriebe der Gemeinden im Grunde unerwünscht ist.

Manche Gemeinden haben einen ihnen gehörigen Wirtschaftsbetrieb auch verpachtet und sich lediglich das Eigentum vorbehalten, eine Regelung, die, wenn der Pächter zuverlässig und kapitalkräftig ist, die Gemeinden von allen Unsicherheitsfaktoren frei macht, die mit dem Betriebe eines Unternehmens verbunden sind[128]). In diesem Fall ist das Betriebsunternehmen, wenn es an eine private Rechtsperson (z. B. Gesellschaft wie A.-G. ohne Beteiligung von Gemeindekapital) verpachtet ist, kein gemischtwirtschaftliches Unternehmen. Eine eigentliche Mischform zwischen einer juristischen Person des privaten und des öffentlichen Rechts liegt nicht mehr vor. Die erwähnte Rechtsperson hat nur ein Merkmal der öffentlichrechtlichen Person, nämlich die öffentlichrechtliche Pflichtstellung. Sigloch nennt diese Unternehmen „gemischtrechtliche Unternehmen“[129]).

Bei allen Betriebsformen besteht heute für die Gemeinde keine Möglichkeit selbständiger Aufnahme von Schulden unter Umgehung der Aufsicht der Aufsichtsbehörde in dem früheren Umfang. Sie soll ja gerade bemüht sein, keine Kredite oder höchstens in Notfällen solche in Anspruch zu nehmen[130]). Deshalb unterliegen die Gemeinden einer weitgehenden Sonderaufsicht hinsichtlich ihrer Schuldenwirtschaft. Die DGO. bestimmt daher (§ 71), daß Vertreter der Gemeinde in dem Vorstand, dem Aufsichtsrat oder einem sonstigen Organ einer Gesellschaft, an der Gemeinden oder Gemeindeverbände mit mehr als 75% beteiligt sind, der Aufnahme von Darlehen und Kassenkrediten nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zustimmen dürfen. Sind mehrere Gemeinden beteiligt, die verschiedenen Aufsichtsbehörden unterstehen, so hat die nächsthöhere gemeinsame Aufsichtsbehörde auf Antrag des Vorstandes eine für alle Beteiligten zuständige Aufsichtsbehörde zu bestimmen (§ 71, II DGO.). Die Beschränkung gilt darüber hinaus auch für solche Unternehmen, bei denen der maßgebende Einfluß nicht den Gemeinden selbst, sondern von ihnen maßgebend beeinflußten Unternehmen in dem oben genannten Sinne zusteht (§ 71, III). Ohne eine solche Genehmigung ist die Zustimmung unwirksam (§ 104, I DGO.). Ohne die Genehmigung der Aufsichtsbehörde wird nicht auch der Gesellschaftsbeschluß rechtsunwirksam, sondern nur die Stellungnahme (Zustimmung) der Gemeindevertreter. Da aber bei den Gesellschaften, an denen Gemeinden oder Gemeindeverbände mit mehr als 75% beteiligt sind, der Aufsichtsrat wohl immer entsprechend zusammengesetzt ist, kann praktisch auch die Gesellschaft selbst ohne die vorherige Genehmigung der Aufsichtsbehörde keine Darlehen oder

128) Vgl. Maretzky, a.a.O., S. 105.
129) Vgl. Sigloch, a.a.O., S. 157.
130) Vgl. § 76 DGO., der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bei Darlehensaufnahme vorschreibt.

Kassenkredite aufnehmen[131]). Wäre diese Bestimmung nicht getroffen worden, dann würde eine Lücke bestehen, und die Gemeinde hätte weiterhin wie früher die Möglichkeit, auf diesem Umwege unbeaufsichtigt Schulden aufzunehmen. Denn solche Unternehmen unterstehen doch der Aufsicht nicht unmittelbar. Bei der Abgrenzung des Kreises der Unternehmen, die dieser Beschränkung unterliegen sollen, ist das Gesetz davon ausgegangen, daß eine solche besondere Aufsicht nur dort gerechtfertigt ist, wo die Gemeinden überwiegend beteiligt sind[132]).

Ferner ist noch darauf hinzuweisen, daß die herangezogenen Vorschriften (§ 71, I DGO.) entsprechend anzuwenden sind, wenn ein Unternehmen, an dem Gemeinden oder Gemeindeverbände mit mehr als 75% beteiligt sind, sich an einem anderen Unternehmen beteiligen will (§ 71, III DGO.). Auch diese Bestimmung war notwendig, um eine Umgehung der Aufsichtsbehörde zu verhindern. So wird es ermöglicht, daß die Voraussetzungen, die für eine Beteiligung der Gemeinde an einem Wirtschaftsunternehmen erforderlich sind (§ 69 DGO.), auch bei der Beteiligung einer Eigengesellschaft der Gemeinde oder eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens der Gemeinde (von 75% Gemeindebeteiligung ab aufwärts) an einem wirtschaftlichen Unternehmen Berücksichtigung finden. Ohne die Genehmigung der Aufsichtsbehörde ist also auch hier die Zustimmung der Vertreter der Gemeinde in den zuständigen Organen der Gesellschaft unwirksam (§ 104 DGO.). Die Gesellschaft kann sich also praktisch ohne die Genehmigung der Aufsichtsbehörde nicht an einem Wirtschaftsunternehmen beteiligen.

Die Bestellung von Beiräten für Gemeindeunternehmen (§ 74, II DGO.) kommt naturgemäß nur für Eigenbetriebe in Betracht, da ihre Aufgabe bei der gemeindlichen Eigengesellschaft ebenso wie bei dem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen durch den Aufsichtsrat oder ein anderes Gesellschaftsorgan (z. B. Verwaltungsrat) wahrgenommen wird. Auch in diese Organe sind möglichst nur besonders sachkundige Bürger abzuordnen.

III. Die Grundsätze für Wirtschaftsführung und Finanzgebarung der Gemeindebetriebe.

1. Ertragsgrundsatz.

In der Gemeindeverwaltung kommt es wie in jeder anderen Verwaltung des Reiches darauf an, den Haushalt möglichst wirtschaftlich zu gestalten, um mit den zur Verfügung stehenden Mitteln alle Aufgaben erfüllen zu können. Eine für die Gemeinschaft fruchtbare Gemeindeverwaltung ist immer von einer geordneten Finanzwirtschaft

131) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 19.
132) Vgl. Amtl. Begründung zu § 71 DGO.

abhängig[133]). Die Deutsche Gemeindeordnung hat aus dieser Erkenntnis heraus nicht nur die Verfassung und die Verwaltung der Gemeinden neu gestaltet, sondern sie hat durch feste Normen auch die gemeindliche Finanzwirtschaft auf neue gesunde Grundlage gestellt, nachdem schon Preußen die Finanzen der Gemeinden in einem besonderen Gesetz geregelt hatte. Auch diese Normen bedeuten für die bestehenden gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe Schranken der gemeindlichen Wirtschaft; sie ordnen die Wirtschaftsführung in den wirtschaftlichen Unternehmen grundlegend.

„Die Gemeinden haben ihr Vermögen und ihre Einkünfte als Treuhänder der Volksgemeinschaft gewissenhaft zu verwalten. Oberstes Ziel der Wirtschaftsführung muß sein, unter Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen die Gemeindefinanzen gesund zu erhalten." So heißt es in den „Grundlagen der Gemeindeverfassung" in § 7 DGO. Eine Sicherung dieser Zielsetzung ist vor allem darin zu erblicken, daß, wie das Gesetz in § 60, I vorschreibt, das Gemeindevermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten ist. Damit ist einmal zum Ausdruck gebracht, daß die Gemeinden ihr Vermögen nach Möglichkeit zu erhalten haben, ein Grundsatz, der allerdings hinsichtlich solcher Vermögensgegenstände keine innere Berechtigung hat, die die Gemeinde für ihre Aufgaben in absehbarer Zeit nicht braucht[134]). Die Abstoßung solcher Vermögensgegenstände kann schon unter rein finanziellen Gesichtspunkten von Vorteil sein (vgl. § 62 DGO.). Weiterhin müssen die Gemeinden ihr Vermögen nach den Grundsätzen möglichster Wirtschaftlichkeit verwalten. So weit es sich um Vermögensgegenstände handelt, die gemeinnützigen Zwecken dienen, haben die Gemeinden in Verfolg dieser Vorschrift anzustreben, daß der gemeinnützige Zweck mit dem geringsten Aufwand erfüllt wird. Beim gemeindlichen Finanz- und Betriebsvermögen haben aber die Gemeinden den mit diesem Vermögen regelmäßig verbundenen Ertragsgedanken nach besten Kräften zu verwirklichen[135]).

Diese Gesichtspunkte haben eine Zielsetzung, die über die Gemeindebelange selbst hinausreicht. Die unzweifelhaft notwendige Ausrichtung der Gemeindefinanzgebarung auf die Reichsfinanzpolitik, ganz besonders heute, fordert von den Gemeinden äußerste Sparsamkeit der gesamten Wirtschaftsführung, einmal zwecks Rücklagenbildung und -Speisung, sodann, um dem Reiche durch verstärkte Schuldentilgung über das normale Maß hinaus die Aufbringung der von ihm benötigten Mittel erleichtern zu helfen[136]).

Diese Grundsätze für die allgemeine Finanzgebarung der Gemeinden geben schon Gesichtspunkte für die Finanzverwaltung der gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe. Die DGO. gibt aber auch noch

---

133) Vgl. amtl. Begründung zur DGO., allg. Teil, Abs. 3.
134) Vgl. amtl. Begründung zu § 62 DGO., Abs. 1.
135) Vgl. amtl. Begründung zu § 60 DGO., Abs. 1.
136) Vgl. Porsack, die Ausrichtung der Gemeindefinanzgebarung auf die Reichsfinanzpolitik, in „Deutsche Verwaltung", 1936, Heft Nr. 5, S. 157 ff.

besondere Grundsätze, nach denen die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden zu verwalten sind. Im Preußischen Gemeindefinanzgesetz waren schon solche Grundsätze festgelegt. Sie sind im wesentlichen die Grundlage für die Regelung in der DGO. geworden.

Zunächst ist für die wirtschaftlichen Unternehmungen das Ertragsprinzip bindend vorgeschrieben. „Wirtschaftliche Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen"(§ 72, I DGO.). Hier handelt es sich, wie schon betont wurde (S. 18), um einen wesentlichen Unterschied der wirtschaftlichen Betätigung von der übrigen gemeindlichen Betätigung (Verwaltung). Dieser Grundsatz ist als Sollvorschrift eine Richtschnur für die Betriebsführung. Die Organisationsform des Unternehmens ist dabei gleichgültig. Der Gesetzgeber knüpft mit dieser Regelung an eine allgemein verbreitete Übung an. Bedeuteten doch die Überschüsse der Wirtschaftsunternehmen, insbesondere der Versorgungsbetriebe, vielfach tatsächlich seit langem schon beträchtliche und unverzichtbare Einnahmen im Haushalt der Gemeinden neben den Überweisungen des Reiches und den Einkünften aus eigenen Steuern[137]). Dazu kommt, daß durch die Ausweisung eines Ertrages eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit über die Wirtschaftlichkeit des einzelnen Betriebes geschaffen wird. Die Gemeindeunternehmen sollen nach den gleichen Gesichtspunkten wirtschaften wie private Unternehmen ähnlicher Art. Die Erwirtschaftung von Erträgen ist also heute eine natürliche Aufgabe der gemeindlichen Wirtschaftsunternehmen.

Aber dieser Grundsatz darf nicht falsch verstanden oder überspannt werden. Es darf bei dem Ertragsgrundsatz nicht vergessen werden, daß die gemeindlichen Wirtschaftsunternehmen doch, ihrem Wesen entsprechend, als Hauptaufgabe einen öffentlichen Zweck zu erfüllen haben. Die wirtschaftliche Betätigung einer Gemeinde wäre ja überhaupt unzulässig, wenn sie nur auf Gewinnerzielung und nicht zugleich auf das Gemeinwohl abgestellt wäre. Das Ertragsprinzip darf in keinem Falle zur Hauptsache werden. Hier handelt es sich um einen wesentlichen Unterschied zur Privatwirtschaft. Der Gemeindebetrieb muß zuerst an die Allgemeinheit denken, während dem Privatunternehmer die Gewinnbetrachtung voransteht[138]). Es ist nicht der Sinn der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, ihre Arbeit rein unter die Gesichtspunkte des Ertrages nach Art privatwirtschaftlichen Erwerbsdranges zu stellen. Die Gemeinden müssen sich die Verwirklichung des Grundsatzes „Gemeinnutz vor Eigennutz" auch bei der Wirtschaftsführung ihrer Wirtschaftsbetriebe angelegen sein lassen.

Die Aufgabestellung bei der Wirtschaftsführung in den gemeindlichen Unternehmen ist also eine doppelte. Die Forderung, bei höchster Wirtschaftlichkeit Überschüsse zu erzielen, muß in Einklang gebracht werden mit den Zwecken, die der Betrieb im kommunalen

137) Vgl. Sperlich, a.a.O., S. 105, Anm. 4.
138) Vgl. Bilke, Aufsatz a.a.O., S. 207.

Leben zu erfüllen hat. Es muß insbesondere immer Rücksicht auf die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen genommen werden. Oberster Gesichtspunkt für die Gemeinde auch bei der wirtschaftlichen Betätigung muß immer nur die bestmögliche Befriedigung von Gemeinschaftsbedürfnissen sein. Es kann sehr wohl einmal notwendig sein, daß aus diesem Grunde auf die Erzielung von Erträgen verzichtet wird. Daß dieser Gesichtspunkt besonders in der Nachkriegszeit vielfach stark vernachlässigt worden ist, nicht zuletzt unter dem Druck gemeindlicher Finanzlasten, kann nur als Fall echter Not eine gewisse Rechtfertigung erfahren. Heute müssen die Gemeinden nach dem neuen Gemeinderecht auf den gemeinwirtschaftlichen Charakter der Versorgungsbetriebe wieder zurückkommen und ihm volle Geltung verschaffen. Der Betrieb kann nicht für sich allein wirtschaften, sondern er muß sich mit seiner Wirtschaftsführung in die Gesamtverwaltung der Gemeinde einfügen und sich als Teil der öffentlichen und privaten Gesamtwirtschaft betrachten. Den Betriebsinteressen geht das durch den Leiter der Gemeinde vertretene Interesse der Allgemeinheit stets voran.

Über die erwünschte oder zulässige Höhe des Ertrages, der herausgewirtschaftet werden soll, besagt das Gesetz nichts. Hier muß die Frage der Tarife für die Leistungen angeschnitten werden. Denn von der Gestaltung der Tarife hängt es ja überwiegend ab, ob die benötigten Mittel erwirtschaftet werden. Wenn auch die Versorgung durch die gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe im Interesse der Allgemeinheit möglichst billig erfolgen soll, so rechtfertigt doch der Ertragsgrundsatz durchaus eine ordnungsmäßige Verzinsung des in diesen Betrieben investierten Kapitals. Der Finanzzuschlag, der darüber hinausgeht, kommt einer Steuer gleich, über deren Zweckmäßigkeit man sich nur im Rahmen finanzwissenschaftlicher Steuerüberlegungen unterhalten kann. So schwer es im Augenblick ist, von der zu starken fiskalischen Beanspruchung der Werke für den öffentlichen Haushalt wieder abzukommen, so sehr muß doch dieses Ziel für die nächste Zukunft ins Auge gefaßt werden. Es sei nur auf das Energiewirtschaftsgesetz hingewiesen, das, wie wir sahen, in einzelnen Bestimmungen die Billigkeit der Elektrizitäts- und Gasversorgung den Unternehmen zur Pflicht macht und das dem Reichswirtschaftsminister zur Sicherung dieser Pflicht das Recht einräumt, durch allgemeine Vorschriften und Einzelanordnungen die allgemeinen Bedingungen und allgemeinen Tarifpreise der Energieversorgungsunternehmen wirtschaftlich zu gestalten (§ 7 EWG.). Überhöhte Werkabführungen an den Gemeindehaushalt wirken wie eine öffentliche Verbrauchsabgabe. Sie verschieben die Wettbewerbsgrundlage und führen dazu, daß gemeindliche Betriebe mit der Tarifpolitik und der Entwicklung anderer Versorgungsbetriebe nicht mehr Schritt halten können. Das Problem der kommunalen Finanzzuschläge zu den Werktarifen hat sich nach und nach so zugespitzt, daß seine Regelung zu den vordringlichsten Aufgaben der gemeindlichen Finanzpolitik geworden ist[139]). Der

Reichswirtschaftsminister selbst äußerte sich zu dieser Frage in seiner Rede am 27. September 1935 anläßlich der Elektrotagung in Saarbrücken: „Auch in der Tarifpolitik darf nicht etwa eine schematische Gleichförmigkeit angestrebt werden. Der Wunsch nach möglichst billiger Versorgung darf auch nicht so weit geführt werden, daß berechtigte Interessen der Kommunalverwaltung dadurch geschädigt werden. Gemeindliche Finanzzuschläge lassen sich zur Zeit nicht einfach beseitigen; indessen muß auf die allgemeine Wirtschaftlichkeit selbstverständlich Rücksicht genommen werden, damit kein Rückschritt in der Energiewirtschaftsentwicklung eintritt, mit dem den Gemeinden selbst am allerwenigsten gedient wäre."

Ein Tarif, der in einer Gemeinde angemessen ist, kann in einer anderen Gemeinde sehr wohl zu hoch bemessen sein. Bei der Bemessung müssen die Wirtschaftskräfte der Bürgerschaft natürlich weitgehend Berücksichtigung finden; es müssen aber auch bestimmte gemeinwirtschaftliche Ziele und andere politische Absichten der Gemeinden beachtet werden. Bei der Wasserversorgung ist wegen ihrer Wichtigkeit für die Volksgesundheit bei der Tarifbemessung ein anderer Maßstab zugrunde zu legen wie z. B. bei der Elektrizitätsversorgung oder wieder bei der Beförderung mit der Straßenbahn. Es gibt zwei Möglichkeiten, von denen bei der Tarifbemessung ausgegangen werden kann. Die Tarife können rein vom Leistungsstandpunkt aus kostenecht bemessen werden (Herstellungstarif). Sie können dann im Einzelfall für die minderbemittelten Volksschichten eine soziale Härte bedeuten, ganz besonders bei hohen Finanzzuschlägen. Die Tarife können aber auch nach sozialen Gesichtspunkten abgestuft (z. B. Ermäßigung für Kinderreiche) berechnet werden (Sozialtarif). In der Praxis setzt sich meist ein Mittelding zwischen diesen beiden Bemessungsarten durch.

2. Aufwands- oder Kostendeckungsgrundsatz.

Wenn der Ertragsgrundsatz in einem gemeindlichen Wirtschaftsunternehmen aus irgendwelchen gemeindepolitischen gewichtigen Momenten heraus zwangsläufig nicht durchgeführt werden kann, dann kann er verlassen werden. Das folgt aus Satz 2 des § 72 DGO. Denn mindestens sollen die Einnahmen des Unternehmens alle durch das Unternehmen entstehenden Aufwendungen decken (Kostendeckungsgrundsatz, § 72, II). Durch diese Sollvorschrift soll vor allem vermieden werden, daß sich die wirtschaftlichen Einrichtungen der Gemeinde belastend auf den Gemeindehaushalt auswirken und etwa noch Zuschüsse aus Steuermitteln verlangen. Mindestens die Selbstkosten sollen aus den Betrieben erwirtschaftet werden; denn Zuschüsse aus dem Gemeindehaushalt sollen grundsätzlich nicht in Betracht kommen[140]).

139) Vgl. Meyer, Aufsatz a.a.O.
140) Vgl. amtl. Begründung zu § 72 DGO.

Es war bisher in vielen Fällen zweifelhaft, ob eine bestimmte Belastung des Unternehmens zu den Aufwendungen gehörte, die durch das Betriebsergebnis zu decken sind. Eine weitgehend unterschiedliche Behandlung war üblich. Die DGO klärt jetzt eindeutig die Zugehörigkeit zu den Aufwendungen des Unternehmens. In § 72, II wird bestimmt, daß zu den deckungsbedürftigen Aufwendungen auch die Steuern gehören, ferner die Zins- und Tilgungsbeträge für die zu Zwecken des Unternehmens aufgenommenen Schulden, die marktübliche Verzinsung der von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Betriebsmittel, sowie die angemessene Vergütung der Leistungen und Lieferungen von Unternehmen und Verwaltungszweigen der Gemeinde für das Unternehmen.

Dadurch, daß mindestens alle diese Aufwendungen von dem Unternehmen selbst aufzubringen sind, wird die wirtschaftliche Führung des Unternehmens im Gemeininteresse gefördert. Diese Bestimmung trägt dazu bei, daß die Wirtschaftsbetriebe der Gemeinden nicht mehr wie früher in hohem Maße vor den Privatbetrieben bevorrechtigt sind. Die Wirtschaftsführung der Gemeindebetriebe ist jetzt weitgehend der Privatwirtschaft angeglichen. In allen diesen Fällen sollen dem Unternehmen die Lasten zugerechnet und auferlegt werden, die ein gleichartiges privatwirtschaftliches Unternehmen haben würde. Hierdurch wird ein seit langem bestehender Wunsch der Privatwirtschaft, aber auch der Gemeindewirtschaft selbst erfüllt. Ferner fördern diese Bestimmungen die Klarheit in der Gemeindeverwaltung und die Publizität der Betriebe. Die Gemeinde bekommt dadurch jetzt buchmäßig ein richtiges Bild von der Rentabilität ihres Unternehmens.

Die angemessene Vergütung der Leistungen und Lieferungen von Unternehmen und Verwaltungszweigen der Gemeinde für das Unternehmen ist sehr erwünscht. Durch diese Bestimmung wird jetzt nämlich erreicht, daß umgekehrt auch alle Leistungen und Lieferungen des Unternehmens selbst an die Gemeinde und an andere Unternehmen der Gemeinde, die vielfach recht beträchtlich sind, vergütet werden müssen (z. B. Straßenbeleuchtung). Müssen Betriebe einmal einzelnen Abnehmern oder Benutzern soziale Erleichterungen (etwa unter Selbstkostenpreis) gewähren, dann muß dieser Bestimmung entsprechend die Gemeinde das Unternehmen in entsprechender Höhe entschädigen, und das Wohlfahrtskonto im Gemeindehaushalt muß den Verlust tragen.

Zu den Zins- und Tilgungsbeträgen, die also auch laut § 72, II DGO von dem Unternehmen zu decken sind, gehört der gesamte Schuldendienst des Unternehmens an Geldanstalten oder sonstige Dritte wie auch an die Gemeinde selbst für die Schulden oder Betriebsmittel, die diese ihm zur Verfügung gestellt hat[141]).

Ferner gehören zu den zu deckenden Aufwendungen die Steuern, und zwar nur solche, die das Unternehmen tatsächlich zu leisten hat. Hier scheint ein kurzer Blick auf die Besteuerung der Unternehmen

141) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 22.

der Gemeinde angebracht; die Bezugnahme des § 72, II auf die Steuern rechtfertigt diesen Blick. Bei den Auseinandersetzungen zwischen der Privatwirtschaft und der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden ist in den vergangenen Jahren immer wieder die Forderung erhoben worden, die Betriebe der öffentlichen Hand müßten mit gleichen Steuern belegt werden wie Privatunternehmen, um dadurch gleiche Bedingungen für den Wettbewrb zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft herzustellen.

Die Steuergesetzgebung war schon seit längerem bemüht, diesem Wunsche der Privatwirtschaft nachzukommen. Man hatte nämlich erkannt, daß es aus wirtschaftspolitischen Gründen angebracht ist, die Betriebe öffentlicher Körperschaften denselben Steuern zu unterwerfen, wie sie private Betriebe gleicher Art zu tragen haben[142]). Die Selbstbesteuerung der Gemeinwesen wurde im wesentlichen in dem Gesetz über die gegenseitigen Besteuerungsrechte des Reiches, der Länder und Gemeinden (Besteuerungsgesetz) vom 10. 8. 1925 geregelt[143]). Weiterhin waren aber für die Besteuerung der Gemeindebetriebe auch das Körperschaftsteuergesetz, das Vermögensteuergesetz, beide vom 10. 8. 1925, und noch andere Steuergesetze von Bedeutung.

Der Grundsatz der damals neuen Regelung ging im allgemeinen dahin, daß Reich, Länder und Gemeinden für ihre Hoheitsverwaltung nicht steuerpflichtig sein sollten, wohl aber für ihre wirtschaftliche Betätigung. Die grundsätzliche Steuerpflicht der Gemeinwesen gilt auch für ihre unselbständigen Unternehmungen. Das Steuerrecht kennt im Gegensatz zum allgemeinen privaten und öffentlichen Recht eine Rechtsfähigkeit von „Betrieben und Verwaltungen" der öffentlichen Hand[144]). Damit ist das Unternehmen im gegenständlichen Sinne im Steuerrecht zum Rechtssubjekt erhoben. Die Steuerpflicht wird nicht an die Person, sondern an die wirtschaftliche Einheit geknüpft[145]).

Dieser Grundsatz wurde jedoch durch vielfache Ausnahmen im Besteuerungsgesetz und in den Einzelsteuergesetzen durchbrochen. Die Gemeinden wurden z. B. für ihre Versorgungsbetriebe, worunter nach § 7 Körperschaftsteuergesetz vom 10. 8. 1925 Gas, Wasser, Elektrizitätswerke, Beförderungs- und Hafenbetriebe fielen, soweit sie sich auf die Versorgung der Bevölkerung beschränkten, zur Körperschaftsteuer nicht herangezogen. Der Vermögensteuer wurden weder Reich, noch Länder, noch Gemeinden unterworfen.

Das Urteil Siglochs über das Steuerrecht der öffentlichen Hand war daher berechtigt: „Das geltende Steuerrecht der öffentlichen Hand ist sehr unübersichtlich. Es gibt zu vielfachen Zweifeln und zur Bemühung des Reichsfinanzhofes für Streitigkeiten der Gemeinwesen untereinander Anlaß. Die einzelnen Unternehmen sind teil-

142) Vgl. Bühler, Handbuch d. Steuerrechts, Bd. I, 1927, S. 192.
143) Vgl. Sigloch, a.a.O., S. 194.
144) Vgl. Sigloch, a.a.O., S. 197.
145) Vgl. Reichsbewertungsgesetz vom 16. 10. 1934. § 2 (RGBl. I, S. 1035).

weise systemlos befreit. Die Scheidung zwischen Unternehmen mit öffentlicher und privater Rechtspersönlichkeit, mit öffentlichrechtlichem und privatrechtlichem Betrieb ist nicht überall folgerichtig durchgeführt“ [146]).

Die neueste Steuergesetzgebung der Reichsregierung trägt nun den Forderungen der Wirtschaft in dem sachlich begründeten Umfange Rechnung. Vor allem ist durch das Körperschaftsteuergesetz vom 16. X. 1934 die Befreiung der gemeindlichen Versorgungsbetriebe von der Körperschaftsteuer beseitigt worden [147]). Denn Betriebe gewerblicher Art von Körperschaften des öffentlichen Rechts sind jetzt unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtig.

Welche wirtschaftlichen Vorteile die Bevorzugung für die gemeindliche Wirtschaft in der „Systemzeit“ bedeutete, erhellt aus folgender Zusammenstellung: die Körperschaftsteuer erbrachte in den vier Monaten April bis Juli

1934	1935	1936
RM. 82,7 Mill.	118,0 Mill.	230,0 Mill.

In dem Ertrag für die ersten vier Monate 1936 sind 24,3 Mill. Körperschaftsteuer der öffentlichen Versorgungsbetriebe enthalten, aus denen im gleichen Zeitraum des Vorjahres nur 3,6 Mill., und im Jahre 1934 überhaupt nichts eingegangen war, weil damals für diese Betriebe die Körperschaftsteuerpflicht noch nicht bestand [148]).

Durch die Körperschaftsteuerpflicht der gemeindlichen Unternehmen werden die Reinerträge dieser Unternehmen, die den Gemeinden zufließen, entsprechend gekürzt. Die Steuergesetzgebung hat daraus mit vollem Recht die Folgerung gezogen, daß die den Gemeinden öffentlich auferlegte Körperschaftsteuer bei den Versorgungsbetrieben in vollem Umfange der Gemeinde zufließen muß, der das Unternehmen gehört (der die Erträge des Unternehmens zufließen). Fließen die Erträge eines öffentlichen Versorgungsbetriebes mehreren öffentlichen Körperschaften zu, so wird das Steueraufkommen auf diese Körperschaften nach dem Verhältnis ihrer Ertragsbeteiligung verteilt [149]).

Öffentliche Versorgungsbetriebe in diesem Sinne sind Betriebe des Reiches, eines Landes, einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes oder eines Zweckverbandes, die der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Gas, Elektrizität oder Wärme, dem öffentlichen Verkehr oder dem Hafenbetrieb dienen. Als öffentliche Versorgungsbetriebe gelten auch solche Betriebe der eben bezeichneten Art, die in privatrechtlicher Form geführt werden, wenn die Anteile an ihnen ausschließlich dem Reich, einem Land, einer Gemeinde, einem Gemeindeverband oder einem Zweckverband gehören und die Erträge aus-

146) Vgl. Sigloch, a.a.O., S. 196.
147) Vgl. Körperschaftsteuergesetz v. 16. 10. 1934 § 1, I, 6 (RGBl. I S. 1031).
148) Vgl. Frankfurter Zeitung v. 29. Aug. 1936, Nr. 442.
149) Vgl. Steueranpassungsgesetz v. 16. 10. 34, § 39 (RGBl. I, S. 925).

schließlich diesen Körperschaften zufließen (vgl. Steueranpassungsgesetz vom 16. X. 1934, § 39, II).

Nur durch diese Bestimmung im Steueranpassungsgesetz wird vermieden, daß die Körperschaftsteuerpflicht der gemeindlichen Unternehmen eine schwerwiegende Änderung des Finanzausgleichs zuungunsten der Gemeinden erfährt.

Von der Vermögensteuer bleiben alle Unternehmen, deren Anteile sich ganz (100%) in öffentlicher Hand befinden, weiterhin befreit[150]). Weitere Sonderbestimmungen für die Besteuerung öffentlicher Unternehmen weisen die Normierungen auch anderer Steuergesetze auf[151]).

Man hatte die weitgehende Forderung erhoben, daß die Werke auch die fiktiven Steuern in die Aufwendungen einbeziehen sollen, — Steuern nämlich, die die Werke zu zahlen hätten, wenn sie rein privatwirtschaftlich betrieben würden. Dem hat die DGO. nicht entsprochen, weil hiergegen erhebliche Bedenken bestehen würden. Jedoch sollte vorbehalten bleiben, in der Ausführungsanweisung vorzusehen, daß in den Jahresabschlüssen gemeindlicher Unternehmen auch die fiktiven Steuern angeführt werden, um so eine Beurteilung der Rentabilität unter Zugrundelegung gleicher Maßstäbe, wie sie für die Privatwirtschaft gelten, zu ermöglichen[152]).

3. Rücklagegrundsatz.

Neben der Erbringung der Aufwendungen sollen die Einnahmen jedes Unternehmens auch noch angemessene Rücklagen ermöglichen, § 72, II DGO. Diese Rücklagenpflicht bedeutet eigentlich nur die ausdrückliche Hervorhebung einer besonderen Art von Betriebsaufwendungen; sie fällt daher schon unter den Kostendeckungsgrundsatz. Wegen seiner besonderen Bedeutung für den Bestand des Unternehmens wurde aber der Rücklagegrundsatz besonders genannt. Dieser Grundsatz, der ja auch eine Angleichung an die Privatwirtschaft bedeutet, bezweckt neben einer Förderung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes bei den Gemeindebetrieben vor allem die Sicherung der vorhandenen Substanz des Betriebes und ihre Erhaltung. Es liegt ja im Interesse der Gemeinde, daß die Betriebe finanziell gesund und leistungsfähig erhalten werden. Die Rücklagepflicht soll verhindern, daß durch übermäßige finanzielle Beanspruchung Raubbau an den Unternehmen getrieben wird. Die Bildung von Rücklagen, die den Gemeinden schon für die allgemeine Verwaltung zur Unterbauung ihres finanziellen Status und zur Sicherung gegen etwaige

150) Vgl. Vermögensteuergesetz vom 16. 10. 34, § 3, I, 3 (RGBl. I, S. 1052).

151) Vgl. Kapitalverkehrsteuergesetz vom 16. 10. 34, § 7 (1) 2, § 13 (1) 2 (RGBl. I 1058). Umsatzsteuergesetz vom 16. 10. 34, § 4, 5 (RGBl. I, S. 942) Durchführungsbestimmung zum Umsatzsteuergesetz vom 17. 10. 34, § 24 (RGBl. I, S. 947) u. a.

152) Vgl. amtl. Begründung zu § 72 DGO., Abs. 1.

Schwankungen in der Haushaltswirtschaft in § 60, III DGO. zur Pflicht gemacht worden ist[153]), wird hier den Wirtschaftsunternehmen der Gemeinden noch einmal besonders vorgeschrieben. Angemessen werden die Rücklagen dann sein, wenn ihre Höhe nach dem voraussichtlichen Bedarf der kommenden Jahre unter Berücksichtigung möglicher Konjunkturschwankungen bestimmt wird. Bei Berechnung der Höhe der Rücklage ist also an die Ergänzung und Erneuerung der Betriebsmittel zu denken; außerdem auch an eine mögliche Erweiterung des Betriebes.

Es gibt nur einen Grundsatz für die Bildung von Rücklagen, das ist der der ordnungsmäßigen Substanzerhaltung. Hierfür sind ordnungsmäßige Abschreibungen Voraussetzung, die auf Erfahrungssätzen beruhen müssen. Sie müssen der technischen und wirtschaftlichen Lebensdauer des betreffenden Wirtschaftsgutes angemessen sein; d. h. die Abschreibungsgrundsätze müssen die gleichen sein, wie sie die Privatwirtschaft kennt.

4. Verlustbringende Unternehmen.

Der Kostendeckungs- und Rücklagegrundsatz wird nun in der gemeindlichen Wirtschaft notgedrungen in einzelnen Fällen nicht sofort oder manchmal überhaupt nicht durchgeführt werden können. Im Preußischen Gemeindefinanzgesetz § 90 sind besondere Tatbestände erwähnt, bei denen von den erläuterten Grundsätzen ausnahmsweise einmal abgegangen werden kann. Diese Bestimmungen werden auch heute noch gelten, denn § 72 DGO. bestimmt darüber nichts. Danach können Gemeinden mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde von dem Kostendeckungsgrundsatz abweichen bei Unternehmungen, die aus gesundheitlichen Gründen der erforderlichen Versorgung der Bevölkerung mit Wasser dienen oder die im Interesse der Verkehrsförderung, insbesondere zur Aufschließung von Gelände für Bebauungs- und Siedlungszwecke errichtet werden; ferner noch bei Unternehmungen, die aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls, insbesondere sozialer und kultureller Art errichtet werden[154]). Bei derartigen Unternehmen kann unter Umständen ein Wirtschaften mit Verlust und also mit gemeindlichen Zuschüssen in Ausnahmefällen einmal erlaubt sein. Es ist selbstverständliche Pflicht für die Leiter auch dieser Unternehmen, immer bemüht zu sein, bei Beachtung größtmöglicher Wirtschaftlichkeit der Verwirklichung der bisher besprochenen Grundsätze möglichst nahe zu kommen.

5. Monopolbetriebe.

§ 73 DGO. bestimmt, daß bei Unternehmen, für die kein Wettbewerb gleichartiger Privatunternehmen besteht, der Anschluß und

153) Vgl. auch Rücklagenverordnung vom 5. Mai 1936 (RGBl. I, S. 435) (Durchführungsverordnung zur DGO).

154) Vgl. Pr. GFG. § 90, II.

die Belieferung nicht davon abhängig gemacht werden darf, daß auch andere Leistungen oder Lieferungen abgenommen werden.

Diese Bestimmung wurde getroffen, weil die Gemeinden für bestimmte Unternehmen wie z. B. die Versorgungsbetriebe in den meisten Fällen ein tatsächliches Monopol haben. Eigentlich ist es ja selbstverständlich, daß ein derartiges Monopol nur so gehandhabt werden darf, daß hierdurch berechtigte Interessen, namentlich auch des Handels und des Handwerks, nicht verletzt werden[155]). Weil aber die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, daß eine solche Monopolstellung leicht mißbraucht werden kann, hat der Gesetzgeber noch einmal ausdrücklich dieses Verbot gebracht. Damit wird z. B. dem an einigen Orten noch bestehenden Installationsmonopol ein Ende bereitet, wenn und soweit der örtliche Handel und das örtliche Handwerk die Versorgung mit diesen Nebenbedürfnissen ordnungsgemäß durchführen können[156]). Lieferungsbedingungen, in denen sich die Gemeinde derartige Monopolrechte vorbehält, z. B. Reparaturen oder Abnahme von Beleuchtungskörpern, sind nichtig lt. § 104, II DGO.

6. Haushalts- und Betriebskontrolle.

Es wurde darauf hingewiesen (S. 49), wie sehr es in der Gemeindeverwaltung auf größtmögliche Wirtschaftlichkeit ankommt. Die in diesem Abschnitt III erläuterten Grundsätze für die Wirtschaftsführung der Gemeindebetriebe sind in dieser Beziehung außerordentlich wichtig. Sie ermöglichen die Erreichung dieses Zieles. Der Bürgermeister muß sich bei der Überwachung und laufenden Kontrolle der Wirtschaftsführung der gemeindlichen Betriebe vornehmlich von ihnen leiten lassen; denn er trägt ja die volle und ausschließliche Verantwortung auch bei der Gemeindewirtschaft (§ 32 DGO.).

Weil es im allgemeinen dem Bürgermeister heute ebensowenig wie früher möglich sein wird, alle Einzelheiten seiner Verwaltung selbst zu übersehen, hat die DGO. in § 102 bestimmt, daß der Bürgermeister dem Rechnungsprüfungsamt der Gemeinde (§ 97), das ihm unmittelbar untersteht (§ 101, I) und in erster Linie ihm selbst bei der Durchführung seiner leitenden Aufgaben Hilfe zu leisten hat, die laufende Überwachung der Kassen der Unternehmen sowie die Kassen- und Vorratsprüfungen übertragen kann. Ferner kann der Bürgermeister diesem Amt die laufende Prüfung der Wirtschaftsführung der wirtschaftlichen Unternehmen übertragen; er kann die laufende Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter oder Aktionär in Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit und die Buch- und Betriebsprüfungen, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung vorbehalten hat, und schließlich auch die Prüfung der

155) Vgl. amtl. Begründung zu § 73 DGO.
156) Vgl. Hettlage, a.a.O., S. 23.

Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit diesem Amt übertragen (§ 102, Ziffer 1, 2 und 4). Wenn der Bürgermeister von der Möglichkeit dieser örtlichen Selbstkontrolle Gebrauch macht, dann hat er ein wesentliches Hilfsmittel bei der Verwaltung und der Überwachung der Wirtschaftsführung der gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe. Aus diesem Grunde dürfte die Einschaltung des Rechnungsprüfungsamtes nach Maßgabe des § 102 ganz besonders in großen Gemeinden zweckmäßig sein.

Wegen der überragenden Wichtigkeit der Finanzgebarung und Wirtschaftsführung in der Gemeindeverwaltung und Gemeindewirtschaft für Staat und Volk hat die DGO. auch noch eine überörtliche Kontrolle vorgesehen. Die Aufgaben dieser Kontrolle werden erleichtert und zum Teil vorweggenommen durch das Rechnungsprüfungsamt der Gemeinde[157]). Nach § 103 DGO. regelt der Reichsminister des Innern im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Finanzen durch Verordnung die überörtliche Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung sowie der wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde. Zu diesem Zweck wird eine Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet, die dem Reichsminister des Innern untersteht. Bis zu ihrer Errichtung setzen die bestehenden überörtlichen Prüfungseinrichtungen ihre Tätigkeit fort (§ 103, II).

Da eine solche Anstalt noch nicht errichtet ist, setzen also die bestehenden überörtlichen Prüfungseinrichtungen ihre Tätigkeit fort. Preußen hat durch die §§ 128 ff. Pr.GFG. eine überörtliche Rechnungsprüfung durch die Staatsaufsichtsbehörden eingeführt, denen besondere Gemeindeprüfungsämter zur Seite gestellt worden sind.

Um die Pflichten der wirtschaftlichen Unternehmen sicherzustellen, werden jetzt also noch in Preußen auf Grund des Preußischen Gemeindefinanzgesetzes alle Gemeindebetriebe, die überwiegend wirtschaftlichen Zwecken dienen, jährlich einer Bilanz- und Ordnungsprüfung unterzogen (§ 128 Pr.GFG.). Bilanzprüfer sind in Preußen die Gemeindeprüfungsämter bei den Regierungen (§ 122 Pr.GFG.), die Dienststellen der Aufsichtsbehörden sind (§ 121, II), nicht die Gemeindeprüfungsämter bei den Landratsämtern oder die Rechnungsprüfungsämter. Die Gemeindeprüfungsämter lassen als Bilanzprüfer Prüfungen nur durch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer vornehmen (§ 133 Pr.GFG.).

Die Prüfung der Betriebe erstreckt sich darauf, ob auf Grund der Schriften, Bücher und sonstigen Unterlagen des Betriebes sowie der erteilten Aufklärungen und Nachweise die Buchführung und der Jahresabschluß den gesetzlichen Vorschriften entsprechen und ob im übrigen auch die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betriebes wesentliche Beanstandungen nicht ergeben haben (§ 129 Pr.GFG.).

Der Prüfer darf sich allerdings nicht auf formale Kontrollen beschränken; er wird sich vielmehr vor allem einen Einblick in den Be-

157) Vgl. Holtz, Haushaltsführung und Haushaltskontrolle der Gemeinden, in „Deutsche Verwaltung" 6. Heft, 1936, S. 185.

trieb verschaffen müssen, der ihn instand setzt, zu den Fragen der Wirtschaftlichkeit, Tarifpolitik, Bezugs- und Absatzverträge, Liquidität, Finanzlage, Abschreibungsnotwendigkeiten und Fondswirtschaft u. a. eingehend Stellung zu nehmen. Der Prüfungsbericht soll also so ausführlich sein, daß von dieser Seite her die maßgebenden Stellen (Aufsichtsbehörde) in ihrem Bestreben ausreichend unterstützt werden bei der Aufsicht über die Gemeindebetriebe[158]).

Gleichzeitig soll von diesem Gemeindeprüfungsamt untersucht werden, ob der Betrieb seine Daseinsberechtigung als öffentlicher Betrieb hat, insbesondere ob das Interesse der Gemeinde immer ausreichend wahrgenommen worden ist und ob nicht der Zweck des Unternehmens besser und wirtschaftlicher durch einen Privatbetrieb erfüllt werden kann (§ 129, Abs. 1, 4 u. 5 Pr.GFG.). Die vorgesehenen Betriebssatzungen (Mustersatzung) für die Eigenbetriebe werden bei diesen Betriebskontrollen die Arbeit erleichtern und außerdem einen besseren Einblick als früher in die einzelnen Unternehmen ermöglichen.

IV. Rückblick und Ausblick.

Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden stellte in der Vergangenheit der deutschen Selbstverwaltung ein Kapitel eigener Art dar. Bewundert viel und viel gescholten, könnte man von ihr sagen, wenn man heute rückblickend die verflossene Zeit überschaut. Der letzte Zeitraum dieser Vergangenheit ließ den Höhepunkt liberalistischer Anschauung auch auf dem Gebiet der öffentlichen Wirtschaft erkennen. Rechtsgrundlagen fehlten so gut wie völlig; einheitliches Recht für die deutschen Gemeinden gab es überhaupt nicht.

Die neue Lebensordnung des deutschen Volkes hat für die wirtschaftliche Betätigung aller deutschen Gemeinden einheitliche Rechtsgrundlagen geschaffen. Die Bedeutung der Rechtseinheit auf diesem Gebiet kann nicht stark genug betont werden.

Sie hat auch in der DGO., wie wir sahen, für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden gesetzlich festgelegte Schranken gezogen. Bei Errichtung oder wesentlicher Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens oder bei Beteiligung an einem solchen muß der Grundsatz der öffentlichen Zweckrechtfertigung beachtet werden. Eine weitere Voraussetzung ist das nach Art und Umfang angemessene Verhältnis des Unternehmens zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf (Grundsatz der angemessenen Verhältnismäßigkeit). Schließlich muß der Grundsatz der

158) Vgl. Triebel, Gemeindeprüfungsamt und Wirtschaftsbetriebe der Gemeinden, in „Der Gemeindetag" 1. Heft, 36. Vgl. auch Verordnung zur Durchführung der Vorschriften über die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand vom 30. März 1933, RGBl. I, S. 180. RGBl. I, S. 180.

Subsidiarität berücksichtigt werden, — die Gemeinde darf wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, wesentlich erweitern oder sich an einem Unternehmen beteiligen, wenn der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Diese Grundsätze bedeuten die wesentlichen rechtlichen Grenzen der Gemeindewirtschaft. Sind sie nicht alle zu bejahen, dann ist entweder die Privatwirtschaft als Wirtschaftsträger zuständig oder vielleicht auch der übergeordnete Gemeindeverband. Die Gemeinde darf dann in jedem Falle nicht Wirtschaftsträger sein. Diese im Hinblick auf die Vergangenheit als hochbedeutsam zu wertenden Regeln sind zwingendes Recht; sie sind unverrückbare Schranken.

Wie hervorgehoben, regeln Sollvorschriften die Wirtschaftsführung und Finanzgebarung der gemeindlichen Wirtschaftsunternehmen. Wirtschaftliche Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen (Ertragsgrundsatz). Die Einnahmen jedes Unternehmens sollen mindestens alle Aufwendungen decken (Kostendeckungsgrundsatz). Rechtsnormen des neuen Gemeinderechts sind auch diese Vorschriften. Sie lassen aber als Sollvorschriften die Möglichkeit zu, daß in dringenden Fällen einmal von ihnen abgegangen werden kann. Es darf sich jedoch dann nur um Ausnahmefälle handeln, in denen die Gemeinden sich aus besonderen Gründen zu wirtschaftlichen Betätigungen veranlaßt sehen, die keinen Ertrag abwerfen oder nicht alle Kosten decken. Nur ein überragendes öffentliches Interesse in besonderer Richtung könnte ein Abgehen von diesen Sollvorschriften rechtfertigen.

Nach diesen Rechtsvorschriften hat die Führung der Gemeinde bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung zu verfahren. Die Gemeindeangehörigen haben keinen Einfluß, kein Recht der öffentlichen Kritik oder Kontrolle. Bei dem Führer der Gemeinde und seinen Gehilfen liegt also eine gewaltige Verantwortung. Lediglich die Ratsherren dürfen sich äußern. Es ist also besonders wichtig, daß diese Ratsherren die Interessen der Gesamtheit des Gemeindevolkes auch wirklich ernstlich vertreten und die zu beratenden Angelegenheiten in jeder Richtung beleuchten, daß auch sie mit dem Gewicht einer charaktervollen Persönlichkeit verantwortungsbewußt durch begründeten Rat Einfluß auf die Verwaltung geltend machen, — daß sie ihre freie Meinung sagen und „Zivilcourage" beweisen. Nur dann wird es in den meisten Fällen dem Gemeindeleiter selbst überhaupt erst möglich sein, sich ein solches Urteil zu bilden, wie es zum Gedeihen gesunder Gemeindeverwaltung notwendige Voraussetzung sein muß. Nur so kann allein die in der heutigen Gemeindeverwaltung nicht zu leugnende Gefahr beseitigt werden, daß die Verwaltung der zu betreuenden Bevölkerung, den Gemeindebürgern, entfremdet wird, zu ihnen in Gegensatz gerät und daß an Stelle der früher nicht selten getadelten Magistratsbürokratie eine Diktaturbürokratie tritt. Nur so wird eine echte Selbstverwaltung, wie sie die Deutsche Gemeindeordnung gepflegt wissen will, richtig geübt werden können. Weitgehende Offenlegung aller wichtigen Verwaltungsmaßnahmen

auch durch die Berichterstattung der Presse wird dazu beitragen, daß sich das besondere der Selbstverwaltung wesentliche Vertrauensverhältnis zwischen Gemeindebürgern und Gemeindeverwaltung bildet und erhält.

Groß und erhaben sind die Grundgedanken der deutschen neuen Gemeindeordnung. Groß und schwer sind die Aufgaben der Bürgermeister, die als Repräsentanten des Führerprinzips in der Frontstellung anzusehen sind.

Von der Leistungsfähigkeit, dem Idealismus, der Selbstlosigkeit der Männer wird es abhängen, ob der Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung den großen Neuaufstieg erleben wird, den ihr Frank in seiner Rede vom 11. Juli 1936 zuspricht[159]): „Nicht der Staat ist irgendwie ein Geschichtliches, sondern die Männer sind es, die im Namen eines Volkes von einem Staat im Interesse dieses Volkes Gebrauch machen."

159) Vgl. „Deutsche Verwaltung", Heft 7, S. 203.

Verzeichnis des benutzten Schrifttums.

Apfelstedt, Umfang und Formen der öffentlichen Unternehmungstätigkeit, in Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 176, II.

Bahn, Die Besteuerung der öffentlichen Betriebe, Köln 1931, Diss.

Begründung zur Deutschen Gemeindeordnung, veröffentlicht vom Reichs- und Preußischen Ministerium des Innern (Deutscher Reichsanzeiger 1935, Nr. 25—28).

Benecke, Gratzhofer u. Logmann, Die Entwicklung der Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik in Deutschland, Österreich und Tschechei, Verein für Kommunalwirtschaft, Vereinsschriften Nr. 36.

Bergsträsser, Nation und Wirtschaft, Hamburg 1933.

Bilke, Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, in „Deutsche Verwaltung", Heft 7, 1936.

v. Blume, Kommunalpolitik, in Hdbch. d. Politik, I. Bd. 1920.

Boelsen, Kapitalgesellschaften in öffentlicher Hand unter besonderer Berücksichtigung der Beeinflussung und Überwachung ihrer Geschäftsführung durch die öffentlichen Körperschaften, Berlin 1929.

Brandt, Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, Jena 1929.

Breyhan, Die Körperschaftsteuer der öffentlichen Betriebe, in „Deutsche Steuerzeitung" v. 15. Juni 1935, Nr. 24.

Bronisch, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden nach der DGO., in „Deutsche Verwaltung" 3. Heft 1935.

Bühler, Handbuch des Steuerrechts, Bd. I, Berlin 1927.

Buwert, Wandlung im Wirtschaftsrecht, in „Deutsches Recht", 3. Heft 1935.

Deutsche Gemeindeordnung und Deutsche Gemeindewirtschaft. Aufsatz in „Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft", 2. Heft, 1935.

Dreher, Öffentliche und private Unternehmung, Heidelberg 1933, Diss.

Falck, Kommunale Wirtschaftspolitik, Berlin 1932.

Feder, Wirtschaftsführung im Dritten Reich, Vortrag, gehalten im Haus der Hanse, Bremen 1934.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1928.

Forsthoff, Die Krise der Gemeindeverwaltung, Berlin 1932.

Friedrichs, Recht der Versorgungsbetriebe, Berlin 1935.

Fuchs, Gemeindebetriebe, in „Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften", 2. Band, 1922.

Geiler, Unternehmen der öffentlichen Hand, in Gruchot's Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts, Band 68.

Gerber, Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form, Zürich 1928.

Goldschmidt, Reichswirtschaftsrecht, Berlin 1923.

Göppert, Staat und Wirtschaft, Tübingen 1924.

Helfritz, Grundriß des preußischen Kommunalrechts, Berlin 1932 (3. Aufl.).

— Die Finanzen der Stadt Greifswald, 1912 Diss.

Hertle, Die Körperschaftsteuer der öffentlichen Versorgungsbetriebe, in „Deutsche Verwaltungsblätter", 3. Heft, 1935.

Hettlage, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, München 1935.

Hoffmann, Die Organisation der reinen Verwaltungsunternehmen, in „Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, I.

Holtz, Haushaltsführung und Haushaltskontrolle der Gemeinden, in „Deutsche Verwaltung", 6. Heft, 1936.

Huber, Die Gestalt des deutschen Sozialismus, Hamburg 1934.

— Wirtschaftsverwaltungsrecht, Tübingen 1932.

Jeserich, Selbstverwaltung, in „Der Gemeindetag", 1. Heft, 1934.

Kautsky, Die Kapitalbildung der öffentlichen Hand seit dem Krieg in Deutschland und Deutsch-Österreich, in „Schriften des Vereins für Sozialpolitik", Bd. 174, IV, München 1929.
v. Köhler, Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart-Berlin 1935.
Köttgen, Die erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand und das öffentliche Recht, in „Geschichte und Gegenwart", Nr. 59, Tübingen 1928.
— Die Träger der Wirtschaft und der Staat, in „Reich und Länder", 1934, S. 169 ff.
— Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931.
Köttgen u. Richter, Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalt, in „Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer", Heft 6, Berlin und Leipzig 1929.
Köttgen, Wirtschaft und Gemeinden, in „Reich und Länder", Heft 2, 1936.
Krecke, Das Energiewirtschaftsgesetz und die Gemeinden, in „Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft", Heft 1, 1936.
Krusch, Die Leitsätze für den Entwurf eines Gesetzes über ein einheitliches internationales Privatrecht für die slawischen Staaten Mittel- und Südeuropas, in „Zeitschrift für osteuropäisches Recht", Heft 11 (Mai 1936).
Landmann, Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen, in „Schriften des Vereins für Sozialpolitik", Band 176 (3 Bände), München 1932.
Lehmann, Freiherr vom Stein, Leipzig 1902.
Liefmann, Die Unternehmungsformen, Stuttgart 1928.
v. Lilienthal, Die gewerbliche Betätigung der öffentlichen Hand und der Entwurf des Deutschen Städtetages zur Reichsstädteordnung, in „Bankarchiv" vom 1. Mai 1930 (Nr. 15).
Lotz, Studien über Verbreitung und Organisation der öffentlichen Unternehmung in der Gegenwart, Jena 1933.
Maretzky, Wirtschaftsbetriebe der Gemeinden, Berlin 34.
Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, München 1924.
Meissner-Kaisenberg, Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich, Berlin 1935.
Meyer, Wesen und Rechtsgrundlagen deutscher Gemeindewirtschaft, in „Der Gemeindetag", Heft 11, 1936.
Mises, Die Gemeinwirtschaft (Untersuchungen über den Sozialismus), Jena 1922.
Moeller van den Bruck, Das Dritte Reich, Hamburg 1931.
Most, Wirtschaft und Gemeinde, Jena 1925/26.
Neitzke, Die rechtliche Stellung der kommunalen Wirtschaftsunternehmen, Jena 1932, Diss.
Nonnenbruch, Die dynamische Wirtschaft, München 1936.
Oppikofer, Das Unternehmensrecht in geschichtlicher, vergleichender und rechtspolitischer Betrachtung, Tübingen 1927.
Passow, Die gemischtprivaten und -öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Gas- und Elektrizitätsversorgung und des Straßenbahnwesens, Jena 1912.
Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, 1926.
Porsack, Die Ausrichtung der Gemeindefinanzgebarung auf die Reichsfinanzpolitik, in „Deutsche Verwaltung" Heft 5, 1936.
Quenzer, Die Besteuerung der öffentlichen Hand, Tübingen 1932, Diss.
Rausse, Rechtsnatur und Durchführung der Steuerpflichten der Gebietskörperschaften nach neuem Reichssteuerrecht, Münster 1926, Diss.
Reprivatisierung, Aufsatz in „Der Deutsche Volkswirt" vom 9. April 1936.
Richter, Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalt, in „Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer" Heft 6, Berlin und Leipzig 1929.
Ruhland, System der politischen Ökonomie, 3 Bände Berlin 1903.
Saitzew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen 1930.

Schmitt, Gesunde Wirtschaft im starken Staat, in Mitteilungen des Langnamvereins 1932, Nr. 1.
Schmude, Revision der Stadtwirtschaft, Berlin 1930.
Schreiber, Öffentliche Wirtschaftsbetriebe, Sonderdruck aus den Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Frankfurt a. Main, Nr. 3 vom 1. Februar 1930.
Siepen, Die Grenzen der Sozialisierung durch Reich, Länder und Gemeinden, Köln 1929, Diss.
Sigloch, Die Unternehmungen der öffentlichen Hand, Organisationsrecht und Steuerrecht, Mannheim 1929.
Sogemeier, Die öffentliche Hand in der privaten Wirtschaft, Berlin 1926.
Sperlich, Öffentlichrechtlich und privatrechtlich betriebene Gemeindeanstalten und Einrichtungen, in „Annalen des Deutschen Reiches", 1931.
Staudinger, Der Staat als Unternehmer, Berlin 1932.
Steinbach, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, 1931/32.
Stritzke, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in „Deutsche Verwaltungsblätter", Heft 6, 1935.
Strölin, Die Betriebssatzung für die gemeindeeigenen Versorgungsbetriebe, in „Zeitschrift für öffentliche Wirtschaft", Heft 1, 1936.
Surén-Loschelder, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, Kommentar und Ergänzungsband, Berlin 1935.
Taenzer, Die Besteuerung der öffentlichen Betriebe und ihr Einfluß auf den Wettbewerb mit privaten Unternehmungen, Berlin 1932, Diss.
Terhalle, Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung, in „Schriften des Vereins für Sozialpolitik", Band 176, I.
Triebel, Gemeindeprüfungsamt und Wirtschaftsbetriebe der Gemeinden, in „Der Gemeindetag", 1. Heft 1936.
Wendlandt, Eigenbetriebe als Träger gemeinnütziger Gemeindewirtschaft, in „Berliner Börsencourier" vom 8. März 1936.
Wiedenfeld, Wirtschaft der öffentlichen Hand in Glöckners Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, Leipzig 1927.
Wirtschaft und Statistik, Berlin 1931.

LEBENSLAUF

Ich wurde am 1. Februar 1911 als Sohn des Brauereidirektors Carl Binding und seiner Ehefrau Emmy Binding geb. Baither in Frankfurt am Main geboren.

Ostern 1929 habe ich die Reifeprüfung am Kaiser Wilhelms-Gymnasium zu Frankfurt am Main bestanden.

Nachdem ich im Sommer 1929 in Freiburg ein Semester Rechtswissenschaft studiert hatte, wandte ich mich dem kaufmännischen Berufe zu und machte in Berlin von Oktober 1929 bis zum September 1931 in der Berliner Kindl-Brauerei A.-G. eine kaufmännische Lehre durch. Anschließend arbeitete ich bis zum Frühjahr 1932 als Volontär in der Sigel-Brauerei A.-G. in Pfullingen in Württemberg.

Im Sommer-Semester 1932 studierte ich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Frankfurt am Main. Im Winter-Semester 1932/33 wandte ich mich dann in Frankfurt wieder dem Studium der Rechtswissenschaften zu.

Abschließend habe ich hier am 14. November 1936 die juristische Doktorprüfung bestanden.

Karl Binding.